

Universidade Católica Portuguesa

Escola de Lisboa

Faculdade de Direito

Mestrado em Direito Fiscal



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

“Perdida a vergonha não adiantam castigos”:
Tax morale de empresas e países e cumprimento
fiscal em contexto global

Dissertação de Margarida Matias Louro

Sob a orientação do Mestre João Taborda da Gama

Março de 2014

Ao pai.

À mãe.

À Ana.

Ao meu orientador, o professor João Taborda da Gama.

A todas as pessoas que nunca tremeram a voz ao dizer:

“Tens todas as capacidades para ser quem almejas ser”.

Lista de Abreviaturas

BEPS – Base Erosion and Profit Shifting

EC – European Comission

ECOFIN – Conselho de Assuntos Económicos e Financeiros

FATF – Financial

FMI – Fundo Monetário Internacional

G8 – Group of Eight

G20 – Group of Twenty

HTC – Harmful TaxCompetition

ITIO – International Trade and Investment Organisation

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

UE – União Europeia

Índice

Lista de Abreviaturas	2
Introdução	5
1. <i>Tax morale</i>	
a) Noção	6
b) Estímulos positivos e negativos: O conflito	7
c) As normas morais e os sentimentos	8
d) Um sistema justo	9
e) Confiança no governo e na máquina administrativa	12
f) A Teoria económica do risco	14
g) Impacto na política fiscal	15
2. Humilhação como sanção	
a) Considerações gerais	16
b) Aceitação como modo de sanção	17
c) Considerações históricas e panorama actual	18
d) A Aplicação no campo tributário	19
I – “Ladrão que não é apanhado passa por homem honrado”	21
Contribuição do papel dos paraísos fiscais nos níveis de <i>tax morale</i> registados pelas empresas	
a) Estratégia empresarial voltada para o exterior	21

b) Políticas de atracção de investimento estrangeiro	21
c) A dimensão empresarial importa?	24
d) O auxílio das empresas de consultoria	25
e) A morale nas próprias empresas	26
f) Os esquemas concretos - O caso da Google	27
g) A reputação importa? – Conexão com a <i>tax morale</i>	28
Conclusão intermédia	30
II – “Da calúnia alguma coisa fica” ?	31
A demonstração da existência de uma <i>tax morale</i> dos paraísos fiscais	
a) As organizações internacionais	33
b) Em especial, o papel da OCDE	37
c) A reacção às listas	38
i) Factos pós-listagem	39
ii) Reacção como indicador da <i>tax morale</i>	43
Conclusão intermédia	45
III - Da aplicabilidade da <i>tax morale</i> às grandes empresas e aos paraísos fiscais	46
Conclusão	48
Bibliografia	52
Anexos	66

“Perdida a vergonha não adiantam castigos”:

Tax morale de empresas e países e cumprimento fiscal em contexto global

“I can sync my iPhone to my MacBook.

Why can't I sync it to my Values?”

US Uncut, referindo-se à Apple¹

Introdução

Este estudo procura explorar o papel da *tax morale*, entendida como a influência de factores subjectivos, tais como a educação, a idade, cultura, confiança no governo ou até sentimentos, inicialmente formulada para pessoas singulares, a empresas e Estados, numa perspectiva de sensibilidade a possíveis quebras de reputação, resultantes dos meios sancionatórios utilizados pela OCDE e pela própria divulgação feita pelos *media* no combate à evasão fiscal. A teoria da *tax morale*, não podendo à partida ser transposta para pessoas colectivas, parece poder ser aproveitada nas considerações respeitantes à reputação.

¹ US uncut é um movimento direccionado para a divulgação da evasão fiscal praticada por algumas das grandes empresas norte-americanas, como a Verizon, FedEx, General Electric, Bp e Apple, com o objectivo de alertar e sensibilizar a comunidade e lançar o debate sobre esta matéria - <http://www.usuncut.org/>

1. *Tax morale*

a) Noção

A ideia de uma *tax morale* procura fundamentar o cumprimento das obrigações fiscais no papel de factores intrínsecos que fogem à mera consideração do risco de ser descoberto pela Administração fiscal.²

Seria, nesse sentido, uma motivação do contribuinte para o cumprimento da lei, resultante de normas morais e de sentimentos, caso da culpa e de vergonha, assim como de uma percepção de que o sistema fiscal é equilibrado e justo e da confiança no próprio Governo, na forma como as decisões relativas às despesas são tomadas.³ Há então uma percepção generalizada de que a decisão de colaborar com a administração tributária, no contexto dos seus deveres acessórios, não pode basear-se apenas no receio de ser “apanhado”, mas também, como defendido por Frey, numa relação que envolve um contrato relacional implícito, com laços emocionais fortes e uma lealdade que transcende a mera retribuição directa pelos serviços recebidos, onde a confiança e o próprio perfil do contribuinte podem fazer a diferença.⁴

Acresce, ainda, uma motivação que pode ter a sua origem na noção de cidadania, de um certo patriotismo, na consciência do papel de cada contribuinte no desenvolvimento do seu Estado, que implicitamente faz reconhecer o pagamento dos impostos como sendo um dever cívico intimamente e intrinsecamente ligado aos poderes de um Estado soberano.⁵

² Sobre a mudança do paradigma: Torgler, B.(a) (2003), Andreoni, J.; Erard, B.; Feinstein, J. (1998); Wenzel, M. (2005); Frey, B.; Feld, L. (b)(2002); Kornhauser, M. (2008)

³ Andreoni, J. ; Erard, B.; Feinstein, J. (1998)

⁴ Frey, B. (2003: 385-406)

⁵ Konrad, K.; Salmal, Q.. (2012:26); Kirchler, E. (2012:133)

b) Estímulos positivos e negativos: O conflito

No entanto, o raciocínio não é tao simples, já que o contribuinte se depara com estímulos que tanto o podem convencer de que há que pagar o imposto, como estímulos em sentido contrário. Estes últimos podem entrar em conflito com as convicções do contribuinte, gerando um fenómeno a que se tem dado o nome de “Crowding Theory”.⁶ É o caso dos incentivos financeiros ou das compensações, que vêm deturpar a consciência no momento da decisão. Seria, como exemplo de uma influência negativa externa, o caso de quem recebe uma compensação monetária se atingir determinada meta ao desempenhar as suas funções, sabendo de antemão que tal só será atingida se optar por meios menos legítimos.

Esta ideia de uma motivação intrínseca condicionada por estímulos tem, segundo Frey, sido apoiada em várias ideias. A primeira é a de que as intervenções externas podem afectar negativamente a motivação do agente quando essas são tidas como sendo condicionantes do comportamento do mesmo, como sendo uma postura quase persecutória por parte da administração, tal como podem, simultaneamente, ter o efeito oposto se forem percebidas como tendo uma atitude de colaboração. Considera-se também que todos os tipos de estímulos negativos externos interferem na motivação do agente, assim como se considera que a noção de motivação intrínseca inclui não só as acções tidas para seu próprio proveito, como também as que são tidas por força de uma norma reguladora de conduta que foi interiorizada.⁷

Cabe-nos acrescentar que a intensidade da *tax morale* de um contribuinte depende de muitas variáveis, entre as quais a idade, o género, o nível de conhecimento sobre a matéria, estado civil, situação económica, religião ou cultura.⁸

⁶Motivation Crowding Theory: esta teoria sugere que uma intervenção externa, através de incentivos ou desincentivos monetários, consegue interferir nas motivações internas do indivíduo. Enquanto as motivações intrínsecas seriam as que moldariam a conduta do contribuinte “por si próprias”, as outras acarretam uma punição ou uma recompensa externa ao agente. Sobre esta teoria: Frey, B. (2003:385-406); Kornhauser, M. (2008:151-153); Feld, L.; Frey, B. (2007:102-120); Frey, B.; Jegen, R. (2001:589-611)

⁷Feld, L. ; Frey, B. (2007:102-120)

⁸ Torgler, B. (a) (2003:51-61); Sobre a questão cultural: Alm, J.; Torgler, B. (2006); Avi-Yonah, R. (2001); Torgler, B. (a)(2005); Torgler, B. (b)(2003); Torgler, B. (2004); Frey, B.; Feld, L. (b)(2002)

⁹Edlund, J.; Aberg, R. (2002:201-231)

No entanto, três factores-chave têm sido debatidos com maior persistência, no que toca ao fomento da *tax morale*: as normas morais e os sentimentos, a noção de uma justiça equitativa na repartição da carga fiscal e a própria relação com o Governo. A própria questão cultural também tem sido muito apontada e objecto de estudos autónomos.⁹

c) As normas morais e sentimentos

As normas morais e os sentimentos do indivíduo são processos inconscientes que o influenciam na sua percepção e na sua resposta à informação, pessoas e ambiente. Estas normas resultam de regras de conduta, desenvolvidas por uma comunidade, que vêm orientar no sentido do que é permitido ou não é permitido fazer, o que deve ou não ser feito. São normas informais que revelam o que a comunidade tende a assumir como os seus interesses, valores e atitudes.¹⁰ A relevância das normas morais tem sido reconhecida como essenciais à compreensão da conduta do contribuinte desde finais dos anos 80, apesar de serem escassas as conclusões acerca desta matéria.

Também será verdade que, quanto mais uma pessoa se identifica com o grupo onde está inserido, maiores probabilidades terá de interiorizar essas regras e adequar a sua conduta aos padrões dessa comunidade, sob pena de ver a sua reputação lesada.¹¹ Por outro lado, a percepção de que os restantes membros não estão a ser honestos pode influenciar a conduta daquele, afectar as suas convicções morais negativamente e, com isso, contribuir para uma diminuição da *tax morale*.

As conclusões a que se chegou num estudo comparativo, segundo Kornhauser, entre Estados com sistemas fiscais parecidos, foram: i) Os contribuintes que cumprem as normas fiscais tendem a ver os restantes como imorais; ii) O apelo moral ao cumprimento aos contribuintes tem impacto na sua decisão de cumprimento da lei; iii) Os contribuintes que se vêm rodeados de amigos que incumprem tendem a tornar-se

¹⁰ Edlund, J.; Aberg, R. (2002:201-231)

¹¹ Kornhauser, M. (2008: 147-150)

eles próprios incumpridores; iv) A obediência à lei fiscal tende a ser maior nos países onde há mais coesão social.¹²

Quanto a sentimentos, os mais frequentemente associados à violação dos princípios da sociedade são a culpa, a vergonha, o sentimento de dever cívico e o medo, associados à pertença a uma comunidade. Ambas consistem na consciência de uma actuação desconforme com uma norma social, que à partida teria sido interiorizada, sendo certo que a vergonha em concreto relaciona-se mais intimamente com a exposição do indivíduo, com a sua auto-imagem, com a sua humilhação. Será um assunto que será profundamente analisado adiante.

d) Um sistema justo

A noção de justiça equitativa intervém a outro nível: relacionado intimamente com a justiça da carga fiscal que lhe é imposta, o contribuinte pode convencer-se de que o peso financeiro que lhe é imposto acarreta um tratamento mais desfavorável, em comparação com os restantes contribuintes. Implica uma ideia de disparidade injusta¹³.

Como vários autores salientam, o sistema tributário não deve almejar apenas a simplicidade, deve procurar antes uma simplicidade justa, equitativa.¹⁴ A ideia de justiça está presente transversalmente no Direito e, desde sempre, acarretou uma grande complexidade na sua definição. Enquanto Sócrates e Platão entendiam a justiça como sendo uma “virtude universal”, Aristóteles já vinha defender que a justiça seria não só um “meio-termo entre o excesso e a falta”, concretizando a ideia de equilíbrio e ressaltando a existência de uma perspectiva mais ligada à ideia de solidariedade.¹⁵ Este filósofo veio dividir a noção de justiça em três categorias: a justiça distributiva, onde se trata da distribuição de vantagens entre os cidadãos, com base no mérito individual; a justiça comutativa, focada na relação entre os indivíduos, que se devem apresentar em plano de igualdade; e a justiça geral, intimamente relacionada com os encargos exigidos

¹² Kornhauser, M. (2008: 147-150)

¹³ Andreoni, J.; Erard, J.; Feinstein, J. (1998:851)

¹⁴ Martinez, L. (2003:413); Schoenblum, J. (1995:221); Etzioni, A. (1986:177-185); Galle, B. (2008:1323); Young, H. (1988:321-335)

¹⁵ Siqueira, V. ; Portella, H. (2006:317)

aos cidadãos, de forma equitativa. Muito mais tarde, no século XIII, São Tomás de Aquino vem seguir a ideia dada por Santo Agostinho séculos antes, concretizando a justiça como sendo o costume de dar a cada um o que lhe pertence, sendo seguido por Espinosa, que considerou que a ideia de justiça ou injustiça existe na circunstância “em que é constante a vontade de dar a cada um o seu, e injusto, pelo contrário, aquele que se esforça por fazer seu o que é de outrem”.¹⁶ ¹⁷ Rousseau, por sua vez, considerou que “o que é bom e conforme à ordem o é pela natureza das coisas e independente das convenções”, sendo certo que a única fonte de justiça é Deus.¹⁸ Marx refere-se a uma noção de justiça de uma forma muito esquivada, dizendo “ (...) Só então será possível ultrapassar-se totalmente o estreito horizonte do direito burguês e a sociedade poderá inscrever-se em suas bandeiras: De cada qual, segundo a sua capacidade; a cada qual, segundo as suas necessidades.”¹⁹

Já no século XX, Rawls vem debater o mesmo tema, nomeando a justiça como sendo a “virtude primeira das instituições sociais”, alertando para o facto de que “as leis e as instituições, não obstante o serem eficazes e bem concebidas, devem ser reformadas ou abolidas se forem injustas”.²⁰ Acrescenta também que as instituições serão tidas como justas desde que não se registem discriminações arbitrárias no que toca à atribuição de direitos e deveres e quando se constata que, daí, advém um equilíbrio acertado entre as pretensões existentes na comunidade. Na sua obra “Uma teoria da justiça”, datada de 1971, Rawls elenca dois princípios nucleares na concepção de justiça: o primeiro é de que “cada pessoa deve ter um direito igual ao mais extenso sistema de liberdades básicas que seja compatível com um sistema de liberdades idêntico para as outras”; o segundo é de que “as actividades económicas e sociais devem ser distribuídas para que, simultaneamente: a) se possa razoavelmente esperar que elas sejam em benefício de todos; b) decorram de posições e funções às quais todos têm acesso.”

Da parte de autores portugueses, e já em matéria fiscal, Saldanha Sanches condiciona a justa distribuição dos encargos fiscais à capacidade contributiva do contribuinte, assim como à possibilidade de a Administração poder pôr em prática a

¹⁶ Aquino (199?: q. 57-58)

¹⁷ Espinosa, B. (2009:23)

¹⁸ Rousseau, J. (1999: 45-46)

¹⁹ Marx, K. (1875: 7-8)

²⁰ Rawls, J. (2001: 27, 67)

norma criada, desde que não o faça com custos excessivos e desde que os direitos dos contribuintes sejam respeitados, tudo à luz do que se considera ser o interesse público, visto pelo prisma de uma ponderação de interesses individuais e colectivos.²¹ Casalta Nabais remete para os critérios materiais que devem estar subjacentes à criação e imposição de um imposto, entre os quais encontramos o princípio da segurança jurídica e o princípio da igualdade. Seguindo o raciocínio do autor anterior, foca-se este último princípio na capacidade contributiva de cada contribuinte, obrigando a que não haja discricionariedade no pagamento de impostos e que o pressuposto económico de casa imposto tenha como pressuposto a manifestação dessa capacidade de pagar impostos, posição também defendida por Tipke.²² Finalmente, Sérgio Vasques também se debruçou sobre a matéria, acrescentando que as preocupações de natureza extrafiscal podem ser causa de violação de uma igualdade tributária, desde que preenchidos os critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade, sendo certo que o princípio da capacidade contributiva é tido como prevalecente.²³ Richard Musgrave vem adicionar uma distinção entre a vertente horizontal e a vertente vertical²⁴: assim, deve haver uma paridade na carga fiscal suportada entre os contribuintes que estão no mesmo escalão de rendimento, assim como deve haver uma distinção significativa, proporcional à diferença de rendimento, entre os escalões que auferem um rendimento superior e inferior.

Não nos podemos esquecer, todavia, que a percepção de justiça do sistema fiscal é muitas vezes influenciada pela falta de conhecimento do funcionamento mesmo. Muitas vezes, os *media* e as correntes políticas da oposição têm interesse em passar uma imagem distorcida da verdadeira carga fiscal que os contribuintes suportam.²⁵ O que causa alguma dificuldade nessa definição, e que faz com que as situações de desigualdade só possam ser analisadas no caso concreto, é, de acordo com o estudo de L. P. Martinez: i) o facto de não existir um nível de tributação intrinsecamente justo; ii) a variedade de possibilidades de deduções, créditos e tipos de rendimento tornam difícil a comparação; iii) o próprio sistema fiscal é um sistema dinâmico.

²¹ Sanches, S. (2007:227-231); Sanches, S. (2010:53-54)

²² Nabais, J. (2012:149-153) ; Tipke, K. (2002: 30)

²³ Vasques, S. (2008: 94)

²⁴ Musgrave, R. (1990:113-122)

²⁵ Martinez, L. (2003:418-419)

e) A confiança no governo e na máquina administrativa

Esta última condicionante da *tax morale* relaciona-se não só com a forma como o Governo escolhe distribuir as receitas que arrecadou, como também o próprio comportamento dos agentes da Administração Fiscal com os contribuintes. De uma justiça na repartição dos impostos, passámos então para uma justiça procedimental.

De acordo com a ideia de uma *tax morale*, a preocupação acrescida com o modo como a Administração trata os cidadãos pode ter impacto na eficiência do sistema fiscal. Tendo interesse em receber esses montantes, importa garantir o tratamento respeitoso dos contribuintes, através de procedimentos transparentes, claros, dignos, procurando evitar-se arbitrariedades na sua actuação que prejudiquem os direitos dos contribuintes.²⁶

A desilusão dos contribuintes acerca da gestão das receitas pode desmotivá-los no pagamento dos impostos.²⁷ Concretizando: quanto maior for a diferença entre o nível de bem-estar que os contribuintes ansiavam e o nível de bem-estar que se regista, menor vai ser o nível de contentamento dos mesmos e menor vai ser a vontade de contribuir no período fiscal seguinte.

O contrário acontecerá se estes tiverem conhecimento de que o seu contributo para o bem-estar da comunidade está a ser bem gerido e que, por isso, não acarreta uma oneração injustificada e excessiva do contribuinte.²⁸ Sobre esta, Cidália Lopes pronunciou-se em vários dos seus estudos sobre as empresas, concluindo que, no caso concreto de Portugal, a literatura acerca do assunto é unânime e há três ideias a reter: “i) os custos de cumprimento são elevados; ii) a distribuição dos custos de cumprimento das famílias e empresas são regressivos²⁹; iii) a principal determinante dos custos de cum-

²⁶ Torgler, B. (b) (2005:525-531); Torgler, B. (2007:88-94); Feld, L.; Frey, B. (c) (2002:1-19); Murphy, K. (2003); Murphy, K. (2004:187-209)

²⁷ Andreoni, j.; Erard, B.; Feinstein, J. (1998:851-853)

²⁸ Torgler, B. (a) (2003:92-93)

²⁹ Segundo um dos estudos da autora (Lopes, C. (2013:141)), com o aumento da estrutura empresarial os custos de cumprimento diminuem de 5,27% para 0,05% em termos de percentagem de volume de negócio, o que representa uma diferença substancial em termos de peso dos custos de colaboração com a administração. (Lopes, C. (2013:141))

primento é a complexidade fiscal”.³⁰ No tocante ao estudo da *tax morale*, importa salientar uma ideia que a própria autora ressaltou: é que a maneira como os contribuintes olham para a administração e para os próprios impostos influencia “a aceitação do sistema fiscal “ou seja, uma visão negativa do mesmo irá influenciar também negativamente a sua vontade de cooperar.”³¹

Adam Smith, na sua obra de 1776, “A Riqueza das Nações”, levanta a problemática dos impostos sobre a renda, os salários ou os lucros e recorre a ideias que são bem conhecidas: capacidade contributiva, previsibilidade dos impostos, direitos dos contribuintes e eficiência fiscal, ao mesmo tempo que enuncia as suas quatro máximas nessa matéria³²: i) “ Os súbditos de todos os Estados devem contribuir para a manutenção do governo, tanto quanto possível, em proporção das respectivas capacidades”; ii) O imposto que todo o individuo é obrigado a pagar deve ser certo e não arbitrário; iii) “Todo o imposto deve ser lançado no tempo ou modo mais provável de ser conveniente para o contribuinte o pagar”; iv) “Todo o imposto deve ser arquitetado tão bem que tire o mínimo possível do bolso das pessoas para além do que traz para o erário público”.

Tipke também se expressou acerca do que pode desmotivar o contribuinte na sua colaboração com a administração: a lei fiscal não reflecte um modelo ético; alterações contínuas da legislação fiscal; a possibilidade de passar a ideia de ser um mero capricho legislativo, sem grandes melhorias inerentes. Desta forma, como o autor defende, dificilmente se constrói no contribuinte uma consciência jurídica no sentido de cumprimento dos deveres que lhe são impostos.³³

³⁰ Lopes, C. (2012: 19); Lopes, C.; Santos, A. (2013: 13830)

³¹ Note-se que, no apuramento daqueles custos de cumprimento, a autora considerou a seguinte fórmula: *custos de cumprimento = tempo despendido com o cumprimento + honorários + despesas gerais – benefícios de cash-flow.* (Lopes, C. (2012:28))

³² Smith, A. (1996:282-284)

³³ Tipke, K. (2002:85-89, 120-121)

f) A teoria económica do risco

A visão tradicional da resposta à questão “por que pagamos impostos?” foi, durante muito tempo, fundamentada numa lógica de pura aversão ao risco, de cálculo do custo e do proveito que podia ser retirado do incumprimento da lei fiscal. Seria então uma decisão individual assente no risco, em que o contribuinte decide entre declarar honestamente os seus rendimentos ou adoptar uma conduta que se enquadra na nossa noção de fraude ou evasão fiscal.³⁴

A política fiscal seria apoiada fortemente no risco de uma inspecção ou de uma multa e do próprio montante desta, que moldariam a percepção do risco e dos interesses do contribuinte. Wenzel descreve este fenómeno como “tax compliance is largely a function of taxpayers’ rational pursuit of their self-interests”, considerando que os impostos seriam sempre uma questão em que o contribuinte tentaria evitar ou, pelo menos, um custo que tentaria reduzir em seu benefício.³⁵ Assim, quanto mais o contribuinte acreditasse na real possibilidade de uma inspecção ou de uma multa, maior seria o seu esforço e a sua honestidade aquando da colaboração com as autoridades tributárias.

Mas assim percebemos as lacunas desta teoria do custo-benefício, quando utilizada isoladamente, de acordo com Eric Posner:³⁶ i) Com taxas de inspecção e penalidades tão baixas existe uma tendência maior para o cumprimento do que a esperada; ii) Falha ao não explicar a influência do ambiente em que se insere e o comportamento da Administração para com o contribuinte na sua decisão; iii) Falha ao não explicar porque é que têm maior tendência para colaborar quando os seus valores morais lhe são lembrados ou quando há uma ameaça de exposição pública.

³⁴ Kirchler, E. et al. (2012:133)

³⁵ Wenzel, M. (2005:491-508)

³⁶ Posner, E. (2000:1781-1819); Cullis, J.; Lewis, A. (1997:306)

g) Impacto na política fiscal

O primeiro grande passo para uma maior eficiência na cooperação entre os contribuintes e a administração seria reconhecer a influência de factores emocionais e sociais na decisão de cumprimento da lei, ultrapassando-se a ideia de que apenas existe a via da punição, dado que a Administração tributária tem interesse em conseguir gerar o máximo de receita, aliado ao máximo de cooperação dos contribuintes. Este reconhecimento passa pela criação de uma política que estimule as motivações internas do agente, que traga os seus padrões morais e éticos também para as questões tributárias, tendo em conta a multiplicidade de sujeitos e comportamentos.³⁷

Korhauser acredita também , como complemento, num sistema sancionatório mais forte em relação às penalidades que são comumente previstas, no aumento do montante médio das multas ou adoptando uma moldura penal agressiva para os casos de fraude à lei.³⁸ Gaetano Lisi acredita que a estratégia a adoptar em relação aos contribuintes cumpridores será substituir uma carga elevada de impostos ou o nível elevado das multas por uma fiscalização superior. Já quanto aos incumpridores, seria uma conjugação de carga elevada de impostos, penas elevadas e uma fiscalização superior.³⁹ Ernesto e Pedro Dale Bó concluíram, nestes termos, “the interaction of a moral frame and the presence of punishments appears important to sustain cooperation when moral messages or punishments alone could not do so”.⁴⁰ Tudo isto aliado a um tratamento respeitável, honesto e justo por parte da própria Administração, promete incrementar a *tax morale* dos contribuintes.

³⁷ Dal Bó, E.; Dal Bó, P. (2009:20-21); Torgler, B.; Schaltegger, C. (2005:20-21)

³⁸ Kornhauser, M. (2008:161-162)

³⁹ Lisi, G. (2013:6-8)

⁴⁰ Dal Bó, E.; Dal Bó, P. (2009:20-21)

2. A humilhação como sanção

a) Considerações gerais

Visto que este estudo se foca principalmente na questão da exposição pública dos paraísos fiscais e dos contribuintes com ligação àqueles, importa questionarmo-nos acerca da natureza deste tipo de sanção, do uso que lhe tem sido dado e da possível transposição da doutrina que foi surgindo sobre a matéria para a política fiscal para, posteriormente, concluirmos a respeito da sua eficácia.

Numa perspectiva penalista, Dan M. Kahan, que a princípio se mostrou defensor do recurso à pena humilhante como modo de punição, foi autor de uma comparação exaustiva entre meios sancionatórios alternativos à mera privação da liberdade, como as multas, o serviço comunitário ou o castigo corporal.⁴¹ De entre as categorias que elenca, as listas que divulgam o incumprimento por parte dos contribuintes são tidas como “*stigmatizing publicity*”, a modalidade de humilhação mais imediata, capaz de propagar a mensagem pela população com maior efeito.

Uma sanção através da vergonha será aquela que fará, à partida, com que a pessoa se sinta humilhada e denegrada aos olhos das pessoas que ela respeita ou, nas palavras de B. Netter, “are those sanctions that shine a spotlight on offenders in order to warn others of antisocial activity and of the miscreants perpetrating the deeds”.⁴² Beccaria, autor do século XVIII, defende veemente que, nestas matérias, deve existir uma proporcionalidade necessária entre os delitos cometidos, avaliado à luz dos danos que este causar, e as penas a aplicar. Acrescenta que “todo o acto de autoridade de um homem sobre outro homem que não derive da absoluta necessidade é tirânico” e que “ainda que se provasse que a atrocidade das penas - se não imediatamente oposta ao bem público e ao próprio fim de impedir os delitos – fosse apenas inútil, mesmo neste caso ela seria contrária, não só aquelas virtudes benéficas que são o efeito de uma razão iluminada (...) mas também à justiça e à natureza do próprio contrato social”.⁴³ Na

⁴¹ Kahan, D. (1996:591-653)

⁴² Netter, B. (2005:189-190)

⁴³ Beccaria, C. (1998: 67)

literatura jurídica portuguesa pronunciou-se Germano Marques da Silva, referindo-se expressamente ao princípio da proibição do excesso de pena, dado que esta deve concretizar uma restrição dos direitos fundamentais do criminoso baseada em critérios transversais ao Direito, como sendo a adequação, necessidade e proporcionalidade, acautelando a própria dignidade do ser humano visado.⁴⁴

b) Aceitação como modo de sanção

Na ponderação entre os benefícios e as desvantagens de se optar por um meio sancionatório desta natureza não existe um consenso, cabendo-nos fazer uma síntese dos principais argumentos utilizados a favor e contra o recurso à humilhação.

Enquanto oferece a vantagem de ser um meio menos dispendioso e parecer menos violento do que, por exemplo, o encarceramento, parece ser também um meio sancionatório que expressa directamente a ideia da existência de uma condenação moral que recai sob aquele indivíduo.⁴⁵ Podendo ser conjugado com outros tipos de punição, o caso do serviço comunitário ou sanção pecuniária⁴⁶, não afasta necessariamente a possibilidade de o delinquento vir a reintegrar a sociedade.⁴⁷

Contra a utilização da humilhação como sanção, temos variados argumentos. Não só pode haver alguns obstáculos quando o indivíduo não tem grande sentimento de pertença a uma comunidade, por força do crescente individualismo, como os seus próprios valores são condição sine qua non para que esta punição tenha efeito.⁴⁸ Ora, se não sente receio de ser perder a liberdade porque não o vai afectar quando sair, então, com grande probabilidade não terá receio dessa humilhação por via de uma lista. Para além de não existir estudos que comprovem a eficácia destas práticas, também podemos correr o risco de aceitar como legítimas sanções que podem vir a ganhar dimensões desproporcionais à ofensa cometida.⁴⁹ Também será verdade que, a partir do momento em que um indivíduo carrega um estigma tão pesado, deixa de ter incentivo para querer

⁴⁴ Marques da Silva, G. (2001:83-113)

⁴⁵ Netter, B. (2005: 188); Kahan, D. (1996: 635, 646)

⁴⁶ Kahan, D. (1996:641); Book, A. (1999: 685)

⁴⁷ Kahan, D. (1996:645)

⁴⁸ Whitman, J, Q. (1998:1060-1064) ,Kahan, D. (2006: 19)

⁴⁹ Kahan, D. (1996: 638, 640); Whitman, J, Q. (1998:1065); Book, A. S. (1998 :681-686)

cumprir a lei no futuro, não há mais status social a perder.⁵⁰ Aceitar este tipo de punição acarretaria, também, a aceitação de que parte do poder de punir alguém teria sido delegado à população.⁵¹ Por último, o uso em excesso de estas sanções por humilhação retira-lhes o efeito útil, dado que a intenção é fazer com que o delinquente se sinta marginalizado na sua comunidade, o que, dessa forma, não se verificaria.⁵²

“The person becomes the thing he is described as being. Nor does it seem to matter whether the valuation is made by those who would punish or by those who would reform.” (Tannenbaum, 1938)⁵³

Frank Tannenbaum, o primeiro sociólogo a investigar a questão do *labeling* a fundo, conhecido pela sua teoria “the dramatization of evil”, acreditava que a sociedade contribuía de algum modo para a reincidência do criminoso. Isto porque, ganha a reputação e sentindo essa reprovação por parte da sociedade, o indivíduo acabaria por se convencer a si próprio de que tal faz parte da sua natureza e, conseqüentemente, voltaria a praticar os mesmos actos. Não é o único autor que acredita que este tipo de sanções vai redundar em reincidência.⁵⁴

c) Considerações históricas e panorama actual

Historicamente, este tipo de castigo é tido como uma das formas mais primitivas de sanção, beneficiando bastante do facto de existirem tribos e comunidades em que o contacto facilitado permitia uma verdadeira humilhação e o verdadeiro desterro do indivíduo.⁵⁵ Tanto na Europa como no continente americano, estes métodos continuaram a ser usados, tornando-se um exemplo para a comunidade onde, em certos casos, podia acarretar a mutilação ou outras marcas físicas, para que o acontecimento não fosse esquecido. Lentamente o sistema de punição foi mudando, ajustando-se às alterações

⁵⁰ Kahan, D. (2006: 644)

⁵¹ Whitman, J. Q. (1998:1082); Menzel, K.(2005: 6-8)

⁵² Harel, A.; Klement, A. (2005: 21-22)

⁵³ Tannenbaum, F.(1938:20)

Sobre a teoria “Dramatization of Evil”: Gill, V. T.; Maynard, D. W. (1995); Karp, D. R. (1999)

⁵⁴ Chiricos, T., et al. (2007:547-581); Ciaravolo, E. B. (2011:11)

⁵⁵ Hirsch, A. (1992)

que se registaram por força do crescimento da população, da mobilidade da mesma e do individualismo que a caracterizou registando-se nos Estados Unidos, no final do século XX, o ressurgimento desta tendência, por força de algumas decisões jurisprudenciais em que se optou por uma medida alternativa ao encarceramento. Todavia, nem todas as decisões primaram pela proporcionalidade, tendo o Estado argumentado num dos casos⁵⁶ que a prioridade era a segurança da comunidade e a reabilitação do ofensor e que a exposição ao ridículo era eventual.⁵⁷

Actualmente, regista-se o recurso a estas técnicas em casos como ofensas sexuais, ofensas menores, como condução num estado de embriaguez, e em questões comerciais. Nesta última, Whitman levanta uma questão que nos parece ser de relevo no campo tributário e que nos leva a pensar que toda a teoria acerca da humilhação do incumpridor pode ser transposta para o âmbito tributário no âmbito singular e, quiçá, de pessoas colectivas: o receio da perda de reputação.⁵⁸ Será de esperar, segundo o autor, que este tipo de castigo tenha efeito nos agentes económicos pelo facto de poder afectar a prática negocial do agente, com a perda de clientes e investidores, o que faz com que, à partida, dificilmente um negócio se mantenha imune a este tipo de ocorrências.

d) A aplicação no campo tributário

Alguns Estados reagiram à falta de cumprimento da lei fiscal com a adopção de métodos que trazem de volta a humilhação, recorrendo a listas de contribuintes faltosos, com a intenção de despertar nos mesmos o receio da perda de reputação, promovendo dessa forma a obediência à lei e a diminuição de casos de evasão fiscal.⁵⁹ No entanto,

⁵⁶ Caso *People v. Meyer*, 1997, analisado em pormenor no artigo Book, A. S. (1998:653)

⁵⁷ Nem sempre a identificação por marcas corporais pode ser tida como uma imposição externa, como modo de sancionar por certo tipo delito. Atente-se no caso dos condenados a pena de prisão que, deliberadamente, escolhem tatuar nos seus corpos alguma marca que retrate a cultura prisional, elegendo símbolos que retratem o crime que praticaram ou o grupo a que pertencem dentro da comunidade prisional. Também neste caso pode resultar em estigma aquando da tentativa de reinserção na sociedade. Sobre o tema: Chaves, K.; Machado e Silva, R. (2013:44-52)

⁵⁸ Whitman, J. Q. (1998:1064-1068)

⁵⁹ No caso concreto de Portugal, com a Lei nº 60-A/2005, de 30 de Dezembro, respeitante ao Orçamento de Estado para 2006, e pela introdução de uma cláusula expressa de não violação do princípio da confidencialidade através da publicação de listas na Lei Geral Tributária, procedeu-se à divulgação da identidade dos devedores considerados como não tendo a sua situação fiscal regularizada. Esta mantém-se até hoje, disponível ao público para consulta no Portal das Finanças.

não podemos menosprezar o facto de poder gerar efeitos perversos. Isto porque, se a intenção da Administração é passar a imagem de que tem as receitas tributárias sob controlo, então a publicação de uma lista imensa de incumpridores pode levar os agentes a pensar que é uma falsa realidade que aquela pretende passar. Para Netter, este é um dos casos em que há uma falha do legislador na compreensão das situações em que faz sentido usar este tipo de sanções⁶⁰.

O modo de funcionamento destas listas parece ser muito semelhante nas jurisdições onde estas foram implementadas.⁶¹ No caso português, concretamente, a divulgação é feita com base em escalões de valor da dívida e é feita a distinção entre as pessoas colectivas e singulares, depois de findo o prazo para que o contribuinte pague voluntariamente, sem que tenha existido prestação de garantia ou a sua dispensa. Em termos de eficácia deste instrumento, não há dados oficiais disponíveis que nos permitam concluir com total certeza no sentido do sucesso ou do fracasso do mesmo.⁶²

Não obstante, cabe-nos fazer a ligação ao primeiro capítulo deste estudo: Se, ao analisar o número de contribuintes citados para pagar sob ameaça de divulgação do seu nome, o número de contribuintes que reagiram a essa ameaça e sanaram as suas dívidas antes do seu nome surgir na lista e o número daqueles que pagaram ou mantiveram a sua postura assim que o seu nome apareceu na lista, concluirmos que a percentagem dos contribuintes que reagiram era elevada, então aí poderemos concluir pela existência de uma *tax morale* mais elevada do que aquela correspondente aos que não reagem a esta divulgação. Dentro dos que reagiram, talvez faça sentido também distinguir entre os que reagiram mediante a mera ameaça de aparecer na lista e aqueles cujo nome efectivamente apareceu, mesmo que estes tenham realizado esforços posteriores no sentido de retirá-lo, dado que parecem demonstrar graus de sensibilidade diferentes à humilhação.

⁶⁰ Netter, B. (2005:208)

⁶¹ É o caso de Portugal, México, vários Estados norte-americanos como Wisconsin, Califórnia ou Washington, o caso também da Grécia, Reino Unido, Chile ou até o Uganda.

⁶² Apesar de ser um assunto relativamente abordado nos *media*, não parecem existir informações oficiais com todos os dados necessários para que se possa concluir que é um instrumento com eficácia absoluta. Ao mesmo tempo que encontramos várias notícias acerca dos montantes que a administração tributária conseguiu recuperar através da lista, também encontramos artigos que nos levam no sentido oposto, relativos ao crescente número de nomes na lista disponibilizada *online*. Note-se, também, que as circunstâncias económicas também poderão ter influência: ora, pode acontecer que entre pagar dívidas relativas às despesas domésticas ou despesas de pessoal e as relativas aos impostos, as famílias e as empresas optem pelas primeiras.

I. “Ladrão endinheirado nunca morre enforcado”

Contribuição do papel dos paraísos fiscais nos níveis de *tax morale* registados pelas empresas.

a) Estratégia empresarial voltada para o exterior

Aumentando o acesso a outros mercados e aos recursos de outros Estados, os países deparam-se com condições mais favoráveis fora dos seus territórios, o que acaba por incrementar as relações entre os mesmos. O fenómeno da globalização, influenciado por factores como o aumento do desenvolvimento tecnológico, o aumento da competitividade entre as empresas ou até o aumento da pressão por parte dos consumidores, abre portas a uma actuação empresarial virada para o exterior em vários sentidos.⁶³ Uma das formas de actuação das empresas noutros Estados pode ser concretizada por um investimento directo naquele outro território que se mostra mais benéfico para o desenvolvimento da actividade, uma vez que o regime legal adoptado nesse Estado estrangeiro pode ser exactamente aquilo que atrai as multinacionais, oferecendo vantagens ao nível dos impostos e do tratamento das questões laborais por exemplo, e permitindo, dessa forma, a redução dos custos.⁶⁴

b) Políticas de atracção de investimento estrangeiro

O fenómeno “race to the bottom” é causado pela possibilidade de redução das taxas de imposto ao mínimo possível nesta corrida pelo investimento, que dificilmente será possível concretizar num país industrializado porque este, à partida, terá mais despesas a realizar por força da opção por um Estado Social.⁶⁵

Uma das formas usadas pelos paraísos fiscais para cativar as empresas é a criação de um regime de isenção ou redução de impostos por determinado período de

⁶³ Grubert, H. (2000:113-142), Hong, Q.; Smart, M. (2010:82-95); Nabais, J. C. (2010:70-71)

⁶⁴ Daniels, J. (1983); Morisset, J.; Pirnia, N. (2000:5-8); Theater, R. (2009:1-3)

⁶⁵ Hong, Q.; Smart, M. (2010:82-95); Grubert, H. (2000:113-142); Dwyer, T. (2002:302-317)

tempo, a que se dá o nome de “tax holidays”. Este tipo de iniciativa é comum nos paraísos fiscais e estes usam-na como forma de atrair investimento e, com isso, trazer maior desenvolvimento económico a longo prazo⁶⁶. A amplitude desta isenção que é concedida a novos projectos é significativa: pode abranger a tributação do lucro da empresa, as taxas devidas pela importação, as retenções na fonte e os rendimentos obtidos sob a forma de dividendos⁶⁷. Num estudo empírico chegou-se a duas conclusões interessantes, no que toca ao aliciamento das empresas por parte dos paraísos fiscais, através de políticas fiscais: a primeira é a de que as empresas reagem com maior interesse a estas isenções fiscais duradouras, como a isenção de imposto sobre o lucro durante determinado período de tempo, do que a subsídios atribuídos pelos países que as recebem; a segunda é a de que, mesmo atraindo investimento para aquele Estado, não implica necessariamente que a longo prazo se registre desenvolvimento económico.⁶⁸ Ambas têm razões fáceis de serem compreendidas, já que, para grandes multinacionais, o montante do subsídio provavelmente seria muito inferior ao ganho resultante da poupança de imposto, assim como também não temos a certeza de que, acabando o período de isenção, o investimento se mantenha e que alcance a população local.

Nesta última questão, o que pode acontecer é que a empresa pode optar por se deslocalizar para outro Estado assim que voltar a ver o seu lucro como sendo tributável, a não ser que haja restrições a essa saída, e, em termos de desenvolvimento económico, pode acontecer que essa empresa não tenha recorrido a trabalhadores locais, trazendo os seus próprios técnicos especializados, o que faz com que não haja efectiva criação de postos de trabalho entre a população deste Estado e, conseqüentemente, melhorias no nível de vida da população.⁶⁹ O único modo do investimento estrangeiro directo trazer verdadeiro desenvolvimento económico para o Estado que o recebe é assegurando que os postos de trabalho possam ser desenvolvidos por trabalhadores menos experientes, para que os locais os possam desempenhar, criando ligações com pequenos negócios locais e escolhendo, como sitio de localização do negócio, as regiões que são estruturalmente pobres. A possibilidade de aumentar o poder de compra destes trabalhadores é também um grande contributo que pode derivar do investimento estrangeiro, já que vai dinamizar o mercado da região, mesmo que seja o mercado de

⁶⁶ Mintz, J. M. (1990:81-102); Single, L. E. (1999:17-34)

⁶⁷ Mintz, J. M. (1990:81-102)

⁶⁸ Klemm, A.; Van Parys, A. (2009: 19)

⁶⁹ Jenkins, R. (2005:525-540)

bens essenciais. Ao nível de receita tributária, vai contribuir também para o aumento de recursos financeiros por parte do Estado que, mesmo que não tribute o exercício da actividade empresarial, tem a ganhar com a tributação dos rendimentos de trabalho que possam surgir, taxas pelo utilização de terrenos ou impostos sobre o consumo, por exemplo.⁷⁰ Diante destas oportunidades, percebe-se que as empresas se questionem acerca da possibilidade de reduzir a sua carga de impostos, através de esquemas já referidos, como o recurso a preços manipulados nas transações dentro da mesma empresa ou os empréstimos concedidos por uma subsidiária à sede, que estaria localizada num Estado com taxas de imposto mais elevadas.⁷¹

Nesta decisão, na opinião de Grubert⁷², três variáveis importam: i) a diferenciação de taxas de imposto; ii) a oportunidade para implementar essas estratégias de redução de imposto, favorecido por uma maior ligação entre empresas de grande dimensão; iii) as sanções definidas pelo governo, assim como as cláusulas anti-abuso legalmente previstas.

Hong, King e Smart (2001) concluíram que a facilidade em optar por esquemas de evasão fiscal resulta também da possibilidade de repartir as actividades da empresa tendo, por um lado, a parte financeira e de desenvolvimento e, por outro, a parte relacionada com a produção e as vendas dos produtos, podendo localizar a actividade financeira e os rendimentos de propriedade intelectual e de capital da empresa num outro ordenamento.⁷³

No sentido de atacar directamente esta possibilidade, o plano levado a cabo pela OCDE, num esforço conjunto com o G20, no âmbito do *Base Erosion and Profit Shifting*, foca-se na criação de novos standards fiscais internacionais, de maneira a que o sistema internacional se torne congruente, na questão da substancialidade das actividades económicas, nos preços de transferência, assim como salientam o papel de uma maior transparência, com a certeza de que não trará nenhuma insegurança ou imprevisibilidade para os mercados. Assim, a OCDE concretiza em poucos tópicos as áreas fulcrais de intervenção: regulação do comércio electrónico; neutralização das congruências ao nível dos tratados de eliminação de dupla tributação; fortalecimento de

⁷⁰ Jenkins, R. (2005:530-539); Christensen, J.; Murphy, R. (2004:37-44)

⁷¹ Bartelsman, E. J.; Beetsma, R. (2003:2225-2252)

⁷² Grubert, H. (2000:113-142)

⁷³ Hong, Q.; Smart, M. (2010: 82-95)

normas que disciplinam as relações com entidades detidas indirectamente; limitação da erosão da base tributaria através de esquemas relacionados com a dedução abusiva de custos ou com o abuso dos benefícios concedidos pelos tratados; o apelo à transparência e substancialidade das operações, entre outros. A concretização deste projecto dar-se-á com a cooperação do máximo de países interessados, países em desenvolvimento inclusive, assim como deverá contar com a participação dos investidores e da própria sociedade civil, através de um processo de consulta e uma política de diálogo.⁷⁴

c) A dimensão empresarial importa?

Parece ser de concluir também que para este tipo de esquemas de evasão, que implicam aconselhamento especializado, técnicos experientes, a divisão em diversas actividades distintas, investimentos avultados no estrangeiro, as empresas provavelmente serão de grande dimensão. Isto porque foi já comprovado que as multinacionais terão sempre mais tendência para a evasão fiscal do que as empresas meramente domésticas, assim como se provou que, quanto mais se investe no planeamento fiscal, menor é a taxa efectiva de imposto suportado pela empresa⁷⁵.

Pelo contrário, estudos indicam que as pequenas empresas, incluindo empresas familiares, terão uma *tax morale* superior, por força da maior proximidade com a comunidade, ligado à questão da reputação. Os pequenos contribuintes que exercem uma actividade económica têm sido vistos como sendo cumpridores da lei fiscal, responsáveis, com uma obrigação de obediência à lei superior à população em geral.⁷⁶ No caso particular das empresas familiares, o que fomenta uma maior cooperação com a Administração Tributária é a reputação da família, para além das sanções que lhes possam vir a ser aplicadas. No entanto, o mesmo não se verifica se houver uma relação duradoura com investidores alheios ao círculo familiar.⁷⁷

⁷⁴ OECD (b)(2013)

⁷⁵ Dyreng, S. D.; Hanlon, M.; Maydew, E. L. (2008:61-82); Desai, M. A; Foley, C.; Hines Jr, J. (2006: 513-531)

⁷⁶ Ahmed, E.; Braithwaite, V. (2005:539-568)

⁷⁷ Chen, S., et al. (2010:41-61)

d) O auxílio das empresas de consultoria

Como realçado antes, o papel dos profissionais que auxiliam as empresas nestas práticas é essencial. Advogados, técnicos oficiais de contas ou consultores financeiros e fiscais conhecem detalhadamente os instrumentos adequados para concretizar o propósito de redução do imposto a pagar. Também estes contribuem para a *tax morale* da empresa, já que a constituem.

As grandes empresas de consultoria fiscal, por exemplo, tiveram a preocupação de estar presentes em centenas de países, para responder à procura local com soluções dadas já numa perspectiva internacional, com uma cultura organizacional muito específica, focada nas oportunidades comerciais que possam surgir.⁷⁸ As “Big-Four” ganharam papel de destaque na questão dos esquemas de evasão, tendo uma importância fulcral nas operações entre as empresas e os mercados financeiros, tendo sido em 2003 e 2005 alvo de atenção pelo Senado Norte-Americano.⁷⁹ Carl Levin, um dos membros daquela Câmara, chegou a afirmar que muitos daqueles esquemas são produtos elaborados por consultores fiscais, recorrendo a complexos esquemas de marketing de forma a cativar milhares de pessoas. A construção do esquema de evasão foge, quase completamente, ao próprio contribuinte, que provavelmente não disporá do mesmo conhecimento aprofundado da lei fiscal.⁸⁰

O que torna este tipo de esquemas verdadeiramente frustrante para as autoridades tributárias é a baixa probabilidade de descobrir estes tipos de operações minuciosamente elaboradas e, mesmo que as descubra, o preço a pagar por escolher uma operação fora do que é considerado legalmente permitido será uma pequena fracção do lucro que a empresa obtém por fugir aos impostos, o que nos parece concretização prática da teoria económica do crime.⁸¹ A actuação daquele país parece

⁷⁸ Sikka, P.; Hampton, M. (2005: 7-8); Mail Online (2011)

⁷⁹ Raphael, M.; Cousel, S. (2010:14)

⁸⁰ Declaração do Senador Carl Levin, numa introdução a “Stop Tax Haven Abuse Act”, de Março de 2009: “*The Subcommittee investigations have found that many abusive tax shelters are not dreamed up by the taxpayers who use them. Instead, most are devised by tax professionals, such as accountants, bankers, investment advisors, and lawyers, who then sell the tax shelter to clients for a fee. In fact, as our 2003 investigation widened, we found a large number of tax advisors cooking up one complex scheme after another, packaging them up as generic tax products with boiler-plate legal and tax opinion letters, and then undertaking elaborate marketing schemes to peddle these products to literally thousands of persons across the country.*”, Carl Levin – U.S. Senator Michigan.

⁸¹ Sikka, P. (2013:20)

ter sido feita num plano meramente teórico, com recomendações por parte da Câmara dos Comuns datadas de 2013, as quais se focam na cooperação que o Estado pretende obter da parte destas empresas de consultoria de grande dimensão.⁸²

e) A morale na própria empresa

Em termos de contabilidade *stricto sensu* da empresa, um estudo de 1996 concluiu que os profissionais desta área em médias e grandes empresas tendem a elaborar as contas de maneira a que, se confrontados com uma inspecção, possam explicar razoavelmente os resultados obtidos pelo exercício da actividade. Concluiu-se no mesmo estudo que os responsáveis por tal tarefa nas empresas públicas são mais obedientes no cumprimento da lei do que os que exercem a sua actividade no âmbito privado, assim como se regista um conflito de interesses entre os investidores da empresa, que tendem a aceitar o risco das operações com maior facilidade desde que isso traga lucro, e os responsáveis pela sua gestão, preocupados com a sua integridade.⁸³

Não esqueçamos do papel dos incentivos na prática destes profissionais, que podem ter efeitos perversos, visto que para alguns psicólogos podem ser contraproductivos⁸⁴, relacionando-se negativamente com as motivações intrínsecas do trabalhador, já que faz com que as pessoas se esforcem pela obtenção de uma remuneração acrescida e não pelo profissionalismo que lhes devia ser intrínseco. Poderíamos pensar que isto se relaciona directamente com a questão da *tax morale*, quando existe um conflito entre motivações intrínsecas e extrínsecas?

Para Kohn (1993), “rewards do not create a lasting commitment, they merely, and temporarily, change what we do”, afirmando também que a sanção e o prémio têm ambas um efeito punitivo, ambas as medidas são “manipulativas”, conseguindo controlar a conduta dos subordinados, assim como é difícil não interpretar o não recebimento de um prémio como não sendo uma sanção.⁸⁵ Já o incentivo através da

⁸² UK Parliament (2013)

⁸³ Cloyd, C. B.; Pratt, J.; Stock, T. (1996:41)

⁸⁴ Baker, G; Jensen, M. C.; Murphy, K. J. (1988:593-616); Kohn, A. (1993); Gneezy, U.; Meier, S.; Rey-Biel, P. (2011:191-209)

⁸⁵ Kohn, A. (1993:3)

promoção tem sido visto como sendo mais eficiente para o trabalhador que vai beneficiar dessa medida, sendo certo que pode desencorajar os restantes elementos que, à partida, terão de esperar mais tempo para registar uma evolução profissional.⁸⁶

A importância do factor incentivo manifesta-se no comportamento do indivíduo, podendo levá-lo a comportar-se de forma diferente, ignorando os seus padrões de conduta, os seus valores, dado que estes se vêem deturpados por uma recompensa financeira. Desta forma, influencia a *tax morale*, não no pagamento dos seus impostos, mas no à-vontade com que colabora com a sua empresa na adopção de esquemas de evasão.

Relativamente ao papel do governo na decisão de cumprimento da lei por parte das empresas, Hibbs e Piculescu (2010) comprovaram que existe uma ligação entre o cumprimento da lei por parte das empresas e a eficiência do Governo. Assim, as empresas tendem a pagar a sua quota-parte de impostos se considerarem que tiram proveito do que aquele Estado lhes oferece, se considerarem que os serviços que este lhes presta têm qualidade e se considerarem que a possibilidade de serem “apanhados” for considerável.⁸⁷ Se as empresas não precisam do apoio do Governo no exercício da sua actividade, então a probabilidade de quererem colaborar no pagamento de impostos será menor.

f) Os esquemas concretos – O caso da GOOGLE

É neste contexto que somos inundados com notícias acerca da fuga aos impostos praticada por grandes empresas multinacionais, como a GOOGLE, YAHOO, STARBUCKS, APPLE ou a AMAZON. No caso específico da GOOGLE, foram criadas quatro subsidiárias que se aproveitaram de legislações fiscais distintas e de acordos para a eliminação da dupla tributação para reduzir o imposto a pagar. Tendo uma empresa caixa de correio na Irlanda, à qual imputa dos rendimentos de propriedade intelectual, consegue reduzir ainda mais a carga fiscal por ter a sua sede nas Bermudas.

⁸⁶ Para maior aprofundamento do incentivo através da promoção: Baker, G. P.; Jensen, M. C.; Murphy, K. J. (1988:600-606); Campbel, D. (2008:297-332)

⁸⁷ Hibbs, D. A.; Piculescu, V. (2010:18-33)

Não bastando, com a criação de uma ligação à Holanda, consegue impedir a retenção na fonte de rendimentos provenientes da Irlanda, sendo naquele país também uma empresa caixa de correio.⁸⁸ São esquemas verdadeiramente elaborados que permitem uma redução ou uma extinção dos impostos a pagar no país ao qual a empresa tem uma efectiva ligação: os Estados Unidos. Este esquema ficou conhecido pelo “Double Irish Dutch Sandwich”.⁸⁹

Já num estudo de 2004 se identificavam as discrepâncias ao nível das taxas efectivas de imposto que, em termos práticos, ficam ao dispor das empresas como oportunidade de redução da carga fiscal.⁹⁰ Com o BEPS, espera-se evitar situações como as que constituem parte da política fiscal das grandes empresas como a GOOGLE ou a APPLE, que registaram taxas efectivas de imposto irrisórias, no caso da APPLE quase nula (1%). Apesar de, por exemplo, nos EUA a taxa nominal de imposto rondar os 35%, podendo chegar próximo dos 40% se se considerar também os impostos estaduais, chegou-se à conclusão de que, através do recurso aos paraísos fiscais, às isenções e aos créditos concedidos, a média da taxa de imposto verdadeiramente suportada pelas grandes empresas norte-americanas ronda os 12.6% do rendimento obtido.⁹¹ Como ponto de partida para uma alteração deste panorama a que temos vindo a assistir, as principais alterações deverão incidir sobre uma extensão dos critérios de residência e territorialidade/fonte do rendimento, sobre a reforma do regime interno da tributação das empresas e uma forte aposta nas matérias da transparência e troca de informações.⁹²

g) A reputação importa? – A ligação à *tax morale*

No que concerne às questões reputacionais, ligadas à divulgação da existência de uma ligação entre um paraíso fiscal e uma determinada empresa, matéria esta que podemos ligar à reputação no âmbito da *tax morale*, esta é ponderada na análise de riscos, custos e benefícios por parte dos empresários ou administradores.

⁸⁸ VanDenburgh, J. (2013:334-335)

⁸⁹ Fuest, C., et al. (2013:3-6); [ANEXO 2]

⁹⁰ Sullivan, M. (2004:1190-1200); [ANEXO 3]

⁹¹ CNN Money (2013)

⁹² Fuest, C., et al. (2013:20)

É sobretudo pela questão da má distribuição dos impostos que a sociedade civil se tem manifestado mais, levantando a questão de até que ponto as multinacionais e os indivíduos de rendimentos mais elevados têm suportado a sua “fair share” de impostos. É assim também que surgiram movimentos de revolta, como o US Uncut, que pretendem abrir os olhos ao resto da sociedade nacional e internacional.

A opção pela divulgação das empresas que praticam esquemas de evasão fiscal, neste contexto de descontentamento geral, tem sido alvo de discórdia. Apesar de parecer que as ideias acima expostas acerca deste tipo de sanção lhes podiam ser aplicadas, com relevância para o facto de serem comumente empresas bem conhecidas pelo público que teriam um status social a proteger, mais uma vez se tem concluído pela ineficiência deste meio sancionatório em estudos bastante recentes.⁹³ A presunção de que a comunidade civil iria necessariamente reagir aos esquemas fiscais de conhecidas multinacionais esquece-se de que a percepção do que é atractivo ou não diverge entre consumidores e investidores, fazendo com que a ostracização efectiva daquelas empresas, tidas como responsáveis por um ato censurável, seja tida como algo altamente imprevisível.

Blank estudou alguns dos efeitos perversos que podem surgir: para todos os efeitos, não houve violação de uma norma legal concreta, fazendo com que tenham sido violados princípios norteadores do sistema fiscal que não tenham acarretado uma prática ilegal no sentido estrito, tornando-se este um argumento forte a favor do contribuinte. No seu estudo ficou comprovado que a reacção negativa é mais forte quando se toma conhecimento do incumprimento de uma norma em concreto, como a obrigação de pagar o imposto liquidado, ficando comprovado até 8,8% de redução do valor das ações.⁹⁴

O que também pode acarretar é a perda de confiança no governo, um dos elementos constituintes da *tax morale*, dado que passa a ideia de que este não tem controlo sobre os contribuintes, a ideia de que talvez seja mais fácil escapar impune do que parece, até porque cada vez mais se chegam ao conhecimento público casos graves de planeamento agressivo em que as empresas parecem sair impunes. Blank põe de

⁹³ Blank, J. (2009:539); Gallemore, J. ; Maydew, E.; Thornock, J. (2013:6). Apesar dos custos reputacionais relacionados com a evasão fiscal serem tidos em consideração pelas empresas que estão associadas a determinada marca. Austin, C.; Wilson, R. (2013: 31)

⁹⁴ Blank, J. (2009:539); Hanlon, M.; Slemrod, J. (2009:126-141)

parte também os custos mais pessoais: pôde concluir que os responsáveis por estas condutas não parecem ser directamente afectados, com a ameaça do desemprego por exemplo, podendo até ter o efeito oposto, o de passar a imagem de uma gestão aberta a riscos e a oportunidades de aumentar o contentamento dos investidores daquela empresa. Aqueles que não eram tão audazes na prática destes esquemas, podem também passar a sê-lo, se se depararem com a constatação de quem têm vindo a ser demasiado cautelosos na gestão fiscal da empresa.⁹⁵

Quanto à avaliação dos custos reputacionais, três factores relevam. O primeiro é o de que as empresas podem ter a percepção de que muitas outras praticam os mesmos esquemas e que, por isso, não será tão censurável se o fizerem. A segunda é a de que, mesmo que essas outras empresas sejam punidas por tal, provavelmente as vantagens continuam a ser superiores. A última é de que a existência do sigilo bancário oferecido pelos paraísos fiscais consegue atenuar, em muito, o risco do incumprimento de normas fiscais.

Para os responsáveis pela opção pela evasão fiscal muito se resume a uma avaliação daqueles custos reputacionais, riscos e proveitos que esta acarreta para o estado financeiro da empresa, não pondo de parte a tendência de que as empresas com uma actividade que se estende pelo globo terão mais tendência para o recurso a estes países com baixo nível de tributação, possibilitando a alocação do lucro a outro ordenamento e conseguindo, em certos casos, o deferimento do imposto.⁹⁶ A opção por recorrer a um paraíso fiscal com a intenção de reduzir a carga fiscal parece, também, aos olhos dos investidores, um sinal de agressividade na gestão fiscal da sua empresa, de não conformação com os custos que a actividade acarreta, da procura por mais rendimento empresarial.

Conclusão intermédia

Apesar de parecer uma decisão puramente baseada em critérios económicos, em muitos pormenores da nossa análise encontramos ligação com a *tax morale* que estas

⁹⁵ Blank, J. (2009:569, 577-584)

⁹⁶ Austin, C.; Wilson, R. (2013:1-2); Desai, M.; Foley, C.; Hines Jr., J. (2006:513-531)

empresas têm, quer seja baixa ou elevada. Ora, a questão de não pagarem porque as restantes empresas não pagam é uma concretização real da influência que a comunidade tem na decisão de pagar o imposto, assim como o facto de se saber que a reputação está protegida pelo sigilo bancário também demonstra a preocupação que as empresas têm em salvaguardar a sua imagem no seio daquela.

Os incentivos que foram abordados, compensações monetárias e promoções, são também factores que influenciam a *tax morale* das empresas: ora, se souber que praticando determinado acto eu vou ter um grande benefício económico, mesmo que seja censurável aos olhos do resto da comunidade, as minhas prioridades vão ser distorcidas, a não ser que os meus valores estejam fortemente incutidos. Trata-se das motivações extrínsecas abordadas no primeiro capítulo.

Em suma, juntando o factor oportunidade⁹⁷ e capacidade com o facto de saber que todos os outros adoptam estratégias similares e com o benefício do sigilo bancário que os paraísos fiscais oferecem, as empresas poderão sentir-se tentadas a aproveitar estas tácticas, algumas delas já construídas previamente, de fuga aos impostos.

II. “Da calúnia alguma coisa fica”?

A demonstração da existência da *tax morale* dos paraísos fiscais

Notando uma maior intensidade da deslocação de capitais de países que registam uma maior taxa de imposto para países que oferecem condições mais apetecíveis às empresas, aliado a uma preocupação crescente com a evasão fiscal de multinacionais e de contribuintes individuais com rendimentos superiores, os Estados decidem reagir, sozinhos, pela intensificação de normas que previnem abusos da lei interna (normas sobre preços de transferência, sobre dedução de custos ou limitação da concessão de créditos, por exemplo, em países como a Itália, Espanha e Reino Unido – anexo 4⁹⁸), ou apoiados por organizações internacionais focadas no desenvolvimento económicos.⁹⁹

⁹⁷ Azman, D. (2010: 1258)

⁹⁸ Ambrosiano, M. F.; Caroppo, M. S. (2005:694)

⁹⁹ Melo, G. M. (2000:183); Morriss, A. P.; Moberg, L. (2011:11-17)

Estes países, normalmente pequenos e de baixa densidade populacional (poucos têm mais de um milhão de habitantes ¹⁰⁰), recorrem a estes atractivos fiscais porque os vêem como uma solução para a falta de recursos financeiros, fazendo da poupança fiscal o objecto do seu negócio.¹⁰¹ Fazem-no ou porque consideram que os actuais princípios que norteiam o regime fiscal internacional são injustos, porque consideram que os seus interesses políticos sobrepõem àquele sistema ou pode ser até por uma crença de que as consequências do incumprimento não são significativas ou que são menores do que as vantagens económicas que podem derivar do seu comportamento.¹⁰²

O que faz com que, no final, estes países tenham sucesso nas suas políticas de atracção de investimento estrangeiro é, nas palavras de Dharmapala e Hines, “(...) not only because income earned locally is taxed at favorable rates, but also because tax haven activities facilitate the avoidance of taxes that might otherwise have to be paid to other countries”¹⁰³. À primeira vista, o que podia ser visto como um declínio orçamental inevitável nos paraísos fiscais, acaba por ser atenuado por um alargamento da base tributária resultante de um maior investimento estrangeiro que acaba acarretar maior emprego e maior nível de crescimento económico.^{104 105}

Estas técnicas causam um duro golpe na base tributável dos países de onde o capital acaba por sair ou, em muitos casos, nem sequer passar por força daquelas. Esta é a principal preocupação dos países desenvolvidos e das organizações internacionais, uma vez que tem impacto posteriormente no défice destes países, o que pode resultar no aumento da carga fiscal daqueles que são verdadeiramente cumpridores da lei fiscal, tendo despoletado a criação do BEPS. Esta é, também, a razão causadora de tanta polémica no que toca aos incumpridores da lei fiscal por via da evasão: os restantes contribuintes sentem que as grandes multinacionais e os detentores de rendimentos milionários não pagam a sua quota-parte de impostos, “their fair share”, tendo em conta que também aproveitam as infraestruturas e benefícios que são concedidos aos residentes dos Estados afectados.

¹⁰⁰ Hines, J, R. (2010:103-125)

¹⁰¹ Rosenzweig, A. H. (2010:923); Dharmapala, D.; Hines Jr, J. (2007:4-5)

¹⁰² Eden, L.; Kudrle, R. (2005:100-127)

¹⁰³ Dharmapala, D.; Hines Jr, J. (2007:3-5)

¹⁰⁴ Dwyer, T. (2002:302-317); [ANEXO 1]

¹⁰⁵ Note-se que crescimento económico não implica, necessariamente, o desenvolvimento económico do país, o que significa que este crescimento pode não acarretar melhorias substanciais na qualidade de vida da população e no desenvolvimento do território. A questão será abordada mais profundamente adiante, dado que existem opiniões divergentes nesta matéria..

No próprio ordenamento português temos um regime específico, desde os anos 80, que visa, essencialmente, a atracção do investimento e o desenvolvimento económico e social da região insular da Madeira.¹⁰⁶ A sua consideração, por alguns, como sendo um paraíso fiscal reside no facto de ser caracterizada por um baixo nível de tributação e permitir o acesso a determinados benefícios fiscais que não estão disponíveis no restante território. Tendo a sua gestão entregue a uma entidade privada, as empresas que se estabelecem nesta área estão, no entanto, subordinadas aos mesmos princípios de transparência e fiscalização das restantes entidades nacionais.¹⁰⁷ Estes benefícios são também condicionados: existe um critério de substancialidade a atender e um número mínimo de criação de postos de trabalho para ter acesso a determinado tipo de benefícios, o que faz com que, à partida, a actividade económica desenvolvida tenha alguma substância, e os benefícios fiscais específicos são temporários, havendo oscilações na taxa de imposto e nas isenções¹⁰⁸. Este regime vem consubstanciar um auxílio de Estado sob a forma fiscal, geralmente proibido à luz das disposições do Tratado de Funcionamento da União Europeia, mas que, com as devidas justificações, pode ser aceite e, conseqüentemente, justificar a sua não integração no conceito de paraíso fiscal, para efeitos de listagem.^{109 110}

a) As organizações internacionais

A entidade que mais se tem destacado no combate a práticas tidas como sendo de evasão fiscal é a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Sucedendo à Organização Europeia de Cooperação Económica, a OCDE foi criada em 1961, abrangendo agora mais de trinta países, com o intuito de promover a cooperação entre estes, tendo como objectivo último o desenvolvimento. A sua intervenção dá-se por acordos, standards e recomendações, assim como de publicações

¹⁰⁶ Vasques, S. (2012:149)

¹⁰⁷ Palma, C. C. (2008: 47); Dinis, E. (2011:9)

¹⁰⁸ Palma, C. C. (2008:45); Dinis, E. (2011:28)

¹⁰⁹ Vasques, S. (2012:149); Palma, C.C. (2008:44)

¹¹⁰ Para efeitos do Tratado da União Europeia, só são incompatíveis os auxílios de Estado que concretizem uma distorção na concorrência, que afectem as trocas comerciais entre os Estados-membros, em consonância com o artigo 107º do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

e até de avaliações feitas entre os próprios países.¹¹¹ A noção oficial de paraíso fiscal usada por esta baseia-se em indícios concretos: adopta uma tributação muito baixa ou nula, regista uma falta de troca efectiva de informações, assim como falta de transparência, e falta de substância na actividade que fica alocada a esse território.¹¹² Os regimes preferenciais podem ser difíceis de distinguir dos paraísos fiscais, mas as características principais, em teoria, serão: baixa ou nula tributação; falta de troca de informações e/ou falta de transparência; delimitação desse regime mais benéfico a determinado grupo de indivíduos/entidades, entidades estrangeiras por exemplo.¹¹³ Nestes casos, o Estado promove-se a si próprio como sendo uma oportunidade para a prática de determinados esquemas que, noutras circunstâncias, seriam tidos como inadmissíveis, facilitando a criação de novas empresas, algumas praticamente preparadas para funcionar de imediato.¹¹⁴

Ligada à questão da transparência em matéria financeira, surge também a FATF – *Financial Action Task Force*. Criada em 1989, é um organismo intergovernamental que se distingue substancialmente dos propósitos da OCDE porque se foca principalmente na lavagem de dinheiro e no financiamento de terroristas.¹¹⁵ O que não implica que não possam colaborar em certas matérias que são do interesse de ambas, como o impacto do sigilo bancário nos paraísos fiscais que, para além de impedir que um Estado conheça os verdadeiros rendimentos de um contribuinte, também impede que se reconheça qualquer ligação a actividades terroristas. A transparência é um objectivo de ambas as organizações. Também esta, em simultâneo com a OCDE, elaborou a sua própria lista de países tido como prejudiciais em 2000, focando a sua atenção na questão da lavagem de dinheiro. Muitos dos países elencados nessa lista correspondem aos da lista daquela última, dado que, preenchendo os critérios da OCDE, à partida, estarão já no bom caminho para o cumprimento das exigências na luta contra a lavagem de dinheiro e contra o terrorismo: a exigência de maior transparência e de uma maior rede de troca de informações.

¹¹¹ Para um maior aprofundamento do funcionamento desta organização: <http://www.oecd.org/>; Melo, G. M. (2000:190)

¹¹² OCDE (1998); Melo, G. (2000:183)

¹¹³ OCDE (1998); Kudrle, R. (2008: 18)

¹¹⁴ É o caso de uma empresa *off-the-shelf*, que é alienada já em condições para o exercício imediato da actividade. No caso dos paraísos fiscais, estas são comumente usadas para localizar formalmente um negócio numa área de baixa ou nula tributação, com as vantagens que lhe são inerentes em termos de carga fiscal. Klein, K. (2013)

¹¹⁵ Para maior aprofundamento: <http://www.fatf-gafi.org/>; Jackson, J.K. (2012)

As reuniões dos Ministros do G20 são também manifestação de vontade de colaboração entre os países. Foca-se na estabilidade financeira e nas questões relativas ao crescimento económico, ganhando papel de destaque nas decisões relativas à pós-crise de 2008, assim como na decisão relativa a medidas contra o terrorismo¹¹⁶, havendo quem compare o seu papel com o sistema de *Bretton Woods*, datado de 1944.¹¹⁷ O papel deste organismo é mais virado para a criação de consensos e não para a adopção de políticas concretas, dado que lhe falta estrutura para isso. De qualquer forma, a intenção de lutar contra a evasão fiscal estende-se aos dias de hoje, tendo sido este grupo a criar o ponto de partida do que viria a ser o *Base Erosion and Profit Shifting*, da mesma maneira que também seria verdadeiramente defensor da existência de um mecanismo de troca de informações automática.¹¹⁸

Mais recentemente, os países que formam o G8 encontraram-se para a Cimeira de Lough Erne, em Junho de 2013, onde a questão da evasão fiscal foi abordada como sendo um tópico primordial na construção de uma sustentabilidade fiscal, garantindo de antemão o seu apoio nos esforços que a OCDE tem adoptado no sentido de implementar o BEPS, alertando para a questão das empresas fictícias, sigilo bancário e para a importância de um sistema de troca de informações.¹¹⁹

Também a União Europeia tem dado os seus passos em matéria fiscal, mesmo que limitadamente, uma vez que é tida como uma questão interna, intimamente relacionada com a soberania dos Estados, apesar da intervenção desta se dar na medida em que influi directamente nas distorções de concorrência entre os Estados, por força do princípio da subsidiariedade, e em consonância com as políticas da OCDE, a própria emitiu comunicações concretizadoras do seu plano no tocante à luta contra a evasão fiscal, datadas de Junho e Dezembro de 2012.¹²⁰ Nestas se realçou a importância fulcral de uma cooperação administrativa interestadual e de uma política onde a questão dos paraísos fiscais e do planeamento fiscal não fossem esquecidas, procurando elevar a

¹¹⁶ Helleiner, E.; Pagliari, S. (2009:275-287); Christians, A. (2010:19); Wouters, J.; Kerckhoven, S. (2011: 345)

¹¹⁷ Helleiner, E.; Pagliari, S. (2009:275-287)

¹¹⁸ Johannesen, N.; Zuckman, G. (2012)

¹¹⁹ G8 Information Centre (2013)

¹²⁰ EC (2012) (a); EC (2012) (b); EC (2012) (c)

eficiência e eficácia do sistema fiscal. A Diretiva da Poupança¹²¹, em vigor desde 2005 e criada como modo de garantir a tributação efectiva dos juros obtidos pelo beneficiário efectivo no país onde tem a sua residência, também não ficou esquecida, no sentido em que se chegou a acordo de que há lacunas por preencher. Antes da existência da lista da OCDE, já a União Europeia, com a iniciativa do ECOFIN, tinha elaborado em 1997 um Código de Conduta focado na tributação da actividade empresarial.¹²² Este Código, que vigorou a partir do ano seguinte, tido como um marco, independentemente dos resultados, para Bratton e McCahery¹²³, constitui uma forma de colaboração entre os Estados não vinculativa, dirigido aos países europeus, que visa a identificação de distorções económicas dentro da União Europeia resultantes das disparidades fiscais entre Estados, assumindo a forma de soft-law. Por ser um compromisso político, não podia ser controlado pelo Tribunal de Justiça, ficando submetido a um fraco controlo por parte dos Estados mesmo no que tocava ao cumprimento das cláusulas de *stand-still* e de *roll over*.¹²⁴

O Fundo Monetário Internacional também tem marcado presença na discussão acerca da evasão fiscal e do recurso aos paraísos fiscais como modo de diminuir a carga tributária. O aproveitamento das discrepâncias legais entre jurisdições pelas multinacionais pode, na opinião daquele organismo internacional, gerar distorções que acarretam uma erosão da base tributária, como resultado da prática de preços de transferência abaixo do valor normal de mercado, das transações realizadas por via informática, que dificultam a localização das operações, da criatividade nos esquemas utilizados ou até da fácil mobilidade dos bens intangíveis.¹²⁵

Em paralelo com aquelas organizações, podemos destacar também o papel de grupos e associações como a *Tax Justice Network*¹²⁶, a *Tax Foundation*¹²⁷, *End Tax Heaven Secrecy*¹²⁸, *Global Financial Integrity*¹²⁹ ou a *Citizens for Tax Justice*¹³⁰, que

¹²¹ Directiva 2003/48/CE do Conselho, de 3 de Junho de 2003, relativa à tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros (CE, 2003)

¹²² Morriss, A. P.; Moberg, L. (2011); Bratton, W. W.; McCahery, J. A. (2001:677-718); Nabais, J. C. (2010:86-87)

¹²³ Bratton, W.; McCahery, J. (2001:677-718)

¹²⁴ Nabais, J. (2010:87)

¹²⁵ “Issues in International Taxation and the Role of IMF” (IMF, 2013)p

¹²⁶ Disponível a partir do site <http://www.taxjustice.net>; Murphy (2007)

¹²⁷ Disponível a partir do site <http://taxfoundation.org/principles-sound-tax-policy>.

¹²⁸ Disponível em <http://www.endtaxhavensecrecy.org/en/what-we-want/>

¹²⁹ Disponível em <http://www.gfintegrity.org/content/view/14/135/>

pretendem aumentar o nível de conhecimento acerca desta matéria, alertando a comunidade para determinados factos que nem sempre são de conhecimento público. Todas estas organizações vêm exigir maior transparência e maior justiça na distribuição da carga fiscal, com o contributo de profissionais da área e outros interessados e têm-se mostrado proactivas no que respeita à fuga aos impostos praticada pelas grandes multinacionais. Note-se que não são apenas as organizações orientadas para as questões estritamente financeiras e fiscais que estão a pressionar os governos e as organizações internacionais a adoptarem medidas eficazes na luta contra esta tendência. Encontramos, neste sentido, já várias organizações focadas no combate à pobreza e que reconhecem o papel do planeamento fiscal abusivo das empresas como sendo um obstáculo ao desenvolvimento dos povos.¹³¹

b) Em especial, o papel da OCDE

Já no que toca a ações concretas, a OCDE, em 1998, aprovou o Relatório sobre Competição Fiscal Prejudicial (Report on Harmful Tax Competition), que fazia distinção entre os paraísos fiscais e os regimes preferenciais, com especial atenção para a tributação de capitais. Na sequência do mesmo, foram listados 35 países e 47 regimes fiscais que preencheriam os critérios que a OCDE definira antes como sendo reconduzível a um daqueles regimes.¹³² Foi-lhes imposto que aderissem aos standards daquele organismo até Julho de 2001 e que, até 2005, eliminassem quaisquer vestígios daquele tipo de práticas¹³³.

Tanto a Suíça como Luxemburgo abstiveram-se de contribuir para a elaboração deste relatório, o que pôde ser já um sinal da fragilidade desta iniciativa ou, pelo menos, da dificuldade de impor uma política desta natureza a Estados tidos como soberanos.¹³⁴

Antes da publicação dessa lista, seis países celebraram um acordo que lhes permitiu retirar o nome dessa lista: Bermudas, Ilhas Caimão, Chipre, Malta, Maurícias e

¹³⁰ Disponível a partir do site <http://ctj.org/about/background.php>.

¹³¹ Como exemplo disso: *ActionAid, ChristianAid, Oxfam*.

¹³² Persaud, B. (2001:199-212); Nabais, J. C. (2010:85-86)

¹³³ Kudrle, R. (2008:199-212)

¹³⁴ Melo, G. M. (2000:183); Dwyer, T. (2002:302-317)

San Marino, sob condição de adotarem os standards exigidos pela OCDE até 31 de Dezembro de 2005. Numa tentativa de facilitar esta colaboração dos países listados, e tendo em consideração as críticas feitas à curta duração do prazo que lhes foi imposto, criou-se um memorando no final de 2000 ao qual os países poderiam aderir, como um acordo multilateral focado na troca de informações e na colaboração entre Estados.

Durante os anos seguintes, mais países aderiram aos critérios apresentados pela OCDE, fazendo com que, em 2004, só quatro países ficassem listados como paraísos fiscais: Andorra, Liechtenstein, Libéria, Mónaco e as Ilhas Marshall. Em 2009, com a saída de Andorra, Liechtenstein e Mónaco, as listas negras deixaram de integrar qualquer Estado.

135

A lista negra não pareceu ser suficiente. Terá sido nesse contexto que a OCDE, em Julho de 2013 e depois de ter sido encarregue disso aquando de uma reunião do G20, enquanto organização internacional, começou a orientar o seu trabalho no sentido de preencher as lacunas legais, através de uma coordenação entre países e respectivas legislações fiscais, de modo a que a fraude fiscal praticada, sobretudo por empresas, pudesse ser colmatada.

c) A reacção às listas – Ligação à *tax morale*

Importa agora, para efeitos deste estudo, analisar o impacto destas listas no comportamento dos países e das empresas e concluir acerca da existência ou não de uma *tax morale*, na perspectiva do receio da vergonha. A conclusão de que remoção dos países da lista negra de paraísos fiscais implica uma maior *tax morale*, se se puder considerar a sua existência no que toca a países, seria uma conclusão precipitada e pouco realista.

Na sequência do recurso a estas listas registaram-se algumas evoluções que poderão estar ou não directamente ligadas ao efeito das mesmas. Promoveram-se esforços para o aumento de troca de informações, pela alteração em 2005 da redacção do artigo 26º da Convenção Modelo para Eliminação da Dupla Tributação e por uma nova

¹³⁵ Sobre os factos registados antes e depois da publicação: Elsayyad, M.; Konrad, K. (2012); Eden, L.; Kudrle, R. (2005); Sullivan, M. (2007)

alteração ocorrida em Julho de 2012, ambas no sentido de uma maior transparência na colaboração interestadual, sob a égide dos acordos de dupla tributação da OCDE.¹³⁶

Temos assistido à colaboração dos Estados membros da OCDE, no sentido de uma maior conformação dos seus regimes fiscais aos standards exigidos. Note-se que, em Maio de 2013, Áustria, Luxemburgo e Singapura, entre outros países, aderiram à Convenção Multilateral de Assistência Mútua Administrativa em Matéria Fiscal, que vigora desde 1 de Junho de 2011, renunciando a algumas das suas prerrogativas, como o sigilo fiscal.¹³⁷ A possibilidade de pedir informações acerca de determinado contribuinte ou acerca de determinada operação importa no apuramento do real rendimento do mesmo, fazendo com que, em teoria, a evasão fiscal por parte daqueles se torne mais difícil de alcançar ou seja inferior ao que seria na falta daquela troca.

Também no que respeita aos acordos para troca de informações em matéria fiscal, conhecidos por TIEA (*Tax Information Exchange Agreement*), se registou um incremento considerável¹³⁸, numa iniciativa do *OECD Global Fórum Working Group on Effective Exchange of Information*, constituído por representantes dos Estados membros da OCDE e de representantes de alguns paraísos fiscais, na procura por uma maior colaboração e por um processo de consulta mais completo.

i. Factos pós-listagem

No que toca à listagem, e como concluiu Sharman (2009), a própria publicação em si já vale como sanção, não exigindo quaisquer outras condutas para que o objectivo de envergonhar os países listados se concretize.¹³⁹ A verdade é que, assim que a OCDE ameaçou com a divulgação de uma lista, vários países se comprometeram de imediato a alterar a sua legislação e o seu posicionamento na comunidade internacional enquanto paraíso fiscal. O mesmo autor justifica a concordância imediata, por exemplo das Ilhas Caimão, por ser um paraíso fiscal com grande exposição, cujos interessados são maioritariamente empresas de seguros, banca ou consultoria por exemplo, tornando-se extremamente vulnerável aos golpes que possam ser dados na sua reputação. O mesmo

¹³⁶ OECD (2009), OECD (2012)

¹³⁷ OECD (2013)

¹³⁸ OECD (2009); Kudrle, R. T. (2008); Sullivan, M. A. (2007:327-337)

¹³⁹ Sharman, J. (2009:573-596)

não aconteceria com um paraíso fiscal que recebe maioritariamente depósitos bancários de pessoas singulares, às quais só interessa que a questão do sigilo seja assegurada e não a reputação global do banco, o caso de Vanuatu por exemplo. Apesar desta distinção, o impacto não parece ter variado muito.

Não obstante tenham sido verificados estes indícios positivos de colaboração, a verdade é que as listas negras e o seu efeito sobre a conduta dos contribuintes registaram algumas falhas na sua formação e na sua consequente aplicação. A renúncia aos dois critérios que concretizam a noção de paraíso fiscal revelou, para alguns, alguma incerteza por parte da mesma organização na definição de concorrência prejudicial.¹⁴⁰ Também o adiamento dos prazos para o cumprimento dos standards (de Julho de 2001 a Fevereiro de 2002) foi visto como um sinal de fraqueza e de falta de determinação no combate à evasão fiscal¹⁴¹.

A verdade é que, com a crescente mobilidade do capital e com a grande e variada oferta de países com benefícios ao nível de sigilo bancário e de taxas reduzidas, é fácil concluir que enquanto não houver uma adopção generalizada do princípio de transparência e de uma efectiva troca de informações por partes de todos os Estados os contribuintes vão ter sempre alternativas para fugir aos impostos. Basta que haja um paraíso fiscal para que não se possa atingir os propósitos da OCDE.¹⁴² Nestas condições continuará a existir sempre dificuldades na deteção dos casos de fuga aos impostos por força da falta de cooperação entre Estados, aliadas à pouca probabilidade de serem detectadas pela administração tributária no meio de uma infinidade de contribuintes, problema este que também existe internamente.¹⁴³

A cláusula *Isle of Man*, datada de 2003, veio também tirar credibilidade a esta iniciativa da OCDE, retirando força a qualquer compromisso que eventualmente algum paraíso fiscal tivesse assumido perante aquela organização. Isto porque, através dela, os países se comprometeram a só adoptar medidas tendentes à criação de maior cooperação e transparência se todos o fizerem em uníssono. Com isto, não só conseguiram impedir a inserção do seu país na lista negra, como também evitaram sanções posteriores.¹⁴⁴ O que também auxiliou na perda de credibilidade foi o facto de a Suíça e Luxemburgo não

¹⁴⁰ Sullivan, M. (2007: 327-337); Melo, G. (2000:183); Jogarajan, S.; Stewart, M. (2007:14)

¹⁴¹ Kudrle, R. (2008:9); Sullivan, M. A. (2007: 327-337)

¹⁴² Kudrle, R. (2008:10-11); Melo, G. M. (2000:183); Kudrle, R. T. (2009:33-49)

¹⁴³ Kudrle, R. (2008:327-337)

¹⁴⁴ Sullivan, M. (2007:327-337)

sofrerem qualquer consequência pela recusa de colaboração nos termos do Relatório de Concorrência Fiscal Prejudicial, sendo estes Estados membros daquela organização¹⁴⁵.

O mesmo se pode dizer de outros países que, por não constarem das listas apesar de adoptarem políticas semelhantes, causaram alguma descredibilização das listas aos olhos dos paraísos fiscais, dado que, mesmo sendo membros da OCDE, continham na sua legislação normas internas tão prejudiciais como as suas, o caso do Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca ou Canárias por exemplo.¹⁴⁶ No caso concreto do sigilo bancário, regista-se actualmente muita pressão sobre a Áustria e o Luxemburgo para que abdicuem do mesmo, em favor de uma política homogénea de troca de informações, seguindo a tendência internacional na luta contra a evasão fiscal. Note-se, no entanto, que estes dois países têm registado posturas diferentes: enquanto Luxemburgo está disposto a ceder gradualmente no sentido da maior transparência, a Áustria invocou uma longa tradição como razão para manter um pesado sigilo no seu sector bancário, tendo tornado a sua decisão um pouco mais flexível depois de ter conhecimento da postura do Luxemburgo quanto à mesma matéria.¹⁴⁷

Neste contexto, com muita facilidade se gerou a convicção de que as listas eram feitas de modo arbitrário, distinguindo entre os países ricos e os países em desenvolvimento, de que eram precárias e violavam aquilo que elas procuravam obter: maior transparência.¹⁴⁸ Como se justifica que as Ilhas Caimão nunca tenham sido listadas, sendo um dos mais influentes paraísos fiscais? Como é que se justifica que um acordo, sem resultados imediatos obrigatórios¹⁴⁹, impeça um país de fazer parte da lista?

Facilmente os países afectados se uniram e formaram o ITIO – *International Trade and Investment Organization* – em Março de 2001, reunindo agora 17 países, localizados entre as Caraíbas, a América Latina e o Pacífico.¹⁵⁰ Esta organização procura, em nome dos países que representa, lutar por uma igualdade de participação na discussão dos standards que devem ser tidos no panorama fiscal internacional, dado que

¹⁴⁵ Sullivan, M. (2007:327-337); Persaud, B. (2001:199-212); Melo, G. (2000:183); Jogarajan, S.; Stewart, M. (2007: 13-14)

¹⁴⁶ Unger, B.; Ferwerda, J. (2008:1-33)

¹⁴⁷ Público (2013), Jornal de Notícias (2013)

¹⁴⁸ Unger, B.; Ferwerda, J. (2008:1-33); Persaud, B. (2001:199-212); Jogarajan, S.; Stewart, M. (2007); Addison, T. (2009:703-727)

¹⁴⁹ Addison, T. (2009:703-727)

¹⁵⁰ Sullivan, M. (2007:327-337); ITIO - <http://www.itio.org/>.

se consideram marginalizados por serem tidos como meros centros de fuga aos impostos.¹⁵¹

Uma grande reviravolta com a qual a OCDE não contava era a saída dos Estados Unidos desta luta contra os paraísos fiscais, fortemente influenciada pelo lobby do Centro para Liberdade e Prosperidade¹⁵², favorável à concorrência fiscal, que defende afincadamente o liberalismo económico puro, sem intervenções desmedidas dos governos.¹⁵³ Neste caso, os lobbies defensores dessas políticas tiveram peso e a verdade é que, sem o apoio dos Estados Unidos, com grande dificuldade a OCDE conseguia impor os seus princípios.

Em termos de soberania económica, também se levantou a hipótese de haver uma conexão intrínseca entre a mesma e a dimensão dos paraísos fiscais, tipicamente de pequenos e pobres, o que justificaria a sua relativa indiferença à opinião dos restantes Estados desde que o proveito se mantivesse. Num estudo de Slemrod, concluiu-se que esta tendência para se tornarem paraísos fiscais está relacionada com a inexistência de outra forma de angariar receita.¹⁵⁴ Já Palan tratou esta matéria como sendo a “comercialização da soberania”, pelo facto de estes países não se importarem com o que realmente se passa nos seus territórios, desde que dessa forma se consiga angariar a receita fiscal consequente por força de licenças, de baixas taxas de imposto ou até pela concessão de privilégios especiais à actividade.¹⁵⁵

Em termos de impacto nos investidores, Unger, Brigitte e Ferwerda chegaram à conclusão de que a reacção face ao conhecimento da prática de evasão fiscal é menos negativa do que a reacção que estes teriam perante o conhecimento de que determinado país colabora com terroristas ou promove a lavagem de dinheiro.¹⁵⁶ Já no que toca à resposta concreta à publicação das listas, Kudrle entendeu que, aos olhos dos investidores, a resistência à pressão efectuada sobre os paraísos no sentido de alterarem os seus regimes pode cativar ainda mais investidores, dado que lhes transmite confiança naquele Estado.¹⁵⁷ Para o investidor, releva a segurança de que o regime se manterá por muito tempo e que não seja maleável por quaisquer factores externos, de modo a

¹⁵¹ “Little difference between onshore and offshore, new analysis of OECD data reveals”, ITIO (2007)

¹⁵² Center for Freedom and Prosperity - <http://freedomandprosperity.org/>; Sullivan, M. (2007:327-337); Jogarajan, S.; Stewart, M. (2007:11)

¹⁵³ Mitchell, D. (2013)

¹⁵⁴ Slemrod, J. (2008:683-712)

¹⁵⁵ Palan, R. (2002:151-176)

¹⁵⁶ Unger, B.; Ferwerda, J. (2008:1-33)

¹⁵⁷ Kudrle, R. (2009:33-49)

garantir que não venha a ser descoberto pelas autoridades tributárias. As listas só terão efeito se, de facto, os investidores se preocuparem com a reputação dos Estados, caso contrário o impacto é muito baixo. Parece não ser o caso, dado que o nível de investimento naqueles Estados não parece ter decrescido com estas iniciativas.

Também é verdade que as obrigações de troca de informações constituídas na sequência destas listas não têm os efeitos que seriam desejados pela OCDE e pelos países afectados pela erosão da base tributária. Isto porque, para a obtenção de informações a pedido, é necessário que o Estado que procede ao pedido tenha conhecimento e dados sólidos acerca da prática de um crime por parte do contribuinte. Com a proibição da “fishing expedition”, está vedado aos Estado a possibilidade de pedir informações numa tentativa de encontrar alguma coisa, sob pena de violação do sigilo de forma desproporcionada.¹⁵⁸

Sabendo desta limitação, alguns autores e a própria OCDE têm investido na ideia de que a troca automática de informações seria mais eficiente.¹⁵⁹ No entanto, para os Estados menos desenvolvidos isso acarretaria elevados custos operacionais, para além de parecer um objectivo demasiado ambicioso exigir tal colaboração por partes de países que não são membros da OCDE.

O grande sinal de que as listas ficaram aquém do que era intencionado é o facto de que aqueles países não se esforçaram por atingir os requisitos de mais transparência exigidos pela OCDE, não parecem ter perdido investimento e o seu crescimento económico não foi afetado pela sua humilhação no seio da comunidade internacional.¹⁶⁰

ii. A reacção como indicador de *tax morale*

Cabe-nos agora analisar esta reacção à luz da teoria da *tax morale*. Antes de mais, importa salientar que tudo isto aconteceu antes da crise de 2008. Ou seja, numa altura em que o impacto da crise não pesava nos orçamentos dos Estados. Depois dessa

¹⁵⁸ Sullivan, M. (2007:327-337); Addison, T. (2009:703-727)

¹⁵⁹ Sullivan, M. (2007:327-337); Kudrle, R. (2008:9)

¹⁶⁰ Sullivan, M. (2007:327-337); Kudrle, R. (2008:10); Unger, B.; Ferwerda, J. (2008:1-33); Kudrle, R. (2009:703-727)

data o comportamento dos Estados mais desenvolvidos acentuou-se, de forma a atenuar os danos causado pela crise. O maior número de acordos de trocas de informação provavelmente será resultado disso, da procura por mais receita para fazer face à conjuntura actual.

A adaptação que poderíamos fazer à teoria da *tax morale* em relação aos países é analisar se estes reagem ou não à possível quebra de reputação, se reagem ao facto de serem vistos pela comunidade como tendo interesses e comportamentos impróprios.

Parece ser de concluir que esta sensibilidade à reputação existe, tanto que foi isso que motivou alguns dos países elencados a celebrarem acordos com a OCDE só com a ameaça da divulgação. A preocupação em relação ao dano que poderia causar existe, a humilhação de ser identificado como sendo um país incumpridor dos principais princípios norteadores do sistema fiscal internacional está lá, nem que seja pelo receio de uma eventual perda de investidores como reacção às listas.

Outra questão intimamente ligada é saber se a reacção que tiveram é manifestação de uma alta ou baixa *tax morale*, criando um paralelismo com a aplicação da *tax morale* nas pessoas singulares dentro do possível. Ao mesmo tempo que se registaram alguns vestígios de colaboração, por outro lado registaram-se ainda mais sinais de uma certa indiferença, a certa altura, em relação à opinião que os outros Estados, organizações internacionais, contribuintes ou empresas pudessem ter desses países. Enquanto uma *tax morale* muito elevada, na sua adaptação a uma *tax morale* estadual, levaria ao cumprimento de todas as exigências feitas pelas organizações internacionais e, indiretamente, pelos Estados, uma *tax morale* baixa podia ser resultado do facto de os paraísos fiscais considerarem que os custos da perda de investidores por força de uma reforma do sistema fiscal seriam mais elevados do que os custos resultantes da perda de reputação, numa concretização da teoria económica mais uma vez.

A falta de reacção às listas poderia ser resultado também de uma falta de receio de se ver isolado, por considerar que o investimento que captura é suficiente para promover o desenvolvimento do seu país ou até, simplesmente, por falta de concordância com os standards adotados a nível internacional.

Mais importante ainda, a falta de impacto da lista, por força de uma baixa *tax morale*, provavelmente dever-se-á também ao facto destes países assistirem a outros que

fazem o mesmo, sem sofrerem consequências negativas, como é o caso da Suíça e Luxemburgo. Da mesma forma que os contribuintes deixam de colaborar com as autoridades, sendo desonestos, por saberem que grande parte dos que os rodeiam não o fazem e saem impunes, também estes países podem agarrar-se à ideia de que podem fazer o mesmo porque, à partida, sobreviverão.

Depois de criarem a *International Tax and Investment Organization*, estes países sentiram-se ainda mais apoiados em levar adiante a sua convicção de que é preferível atrair investimento de formas mais agressivas do que ficar à mercê dos países desenvolvidos e das ajudas financeiras que estes lhes davam.

Cabe fazer uma ressalva: a falta de colaboração por parte dos paraísos também pode resultar do facto de verem a OCDE como uma organização com falta de legitimidade para este processo e a aparentar alguma subordinação aos países mais ricos. Seja porque o processo de elaboração das listas não foi o mais transparente e justo, seja porque há quem considere que não tem o direito de interferir no regime fiscal de um Estado que não é membro da OCDE, seja porque não houve imparcialidade na avaliação dos regimes fiscais dos Estados membros da OCDE, regime esse que é uma das principais manifestações de soberania estatal.

Conclusão intermédia

Ao observarmos a reacção dos países listados, à primeira vista poderia parecer que, efectivamente, aquela medida tomada pela OCDE teve o seu efeito. Não só tivemos a celebração de acordos com determinados países, entre os quais as Ilhas Caimão, importante paraíso fiscal no panorama mundial, como, num relativo curto espaço de tempo, cerca de quatro anos, os países que integravam a lista cooperaram quase na totalidade, restando apenas quatro países que, cinco anos mais tarde, viriam a fazer o mesmo. Numa visão simplista, “objectivo cumprido”.

O que nos faz efectivamente questionar acerca da validade daquela nossa conclusão é que, apesar de terem sido retirados da lista, os objetivos finais não foram alcançados, talvez por alguma falta de firmeza da OCDE na implementação daquela lista, com a consequente perda de credibilidade. A busca pela transparência fiscal, no

sentido de maior colaboração, menos obstáculos ao conhecimento da realidade fiscal, tem sido, até aos dias de hoje, um objectivo considerado como a cumprir. É também por isto que a OCDE reagiu agora com o BEPS, focando-se mais nas empresas e nos esquemas utilizados do que propriamente na identificação de regimes fiscais que possam distorcer o mercado e facilitar o planeamento agressivo.

Em suma, os Estados pareceram ter reagido a esta iniciativa da OCDE, quer tenha sido pelo esforço de comprovação de que não deveriam estar elencados na lista negra, quer pela criação de uma organização, ITIO, para reagir, numa fase posterior. O que importa, para efeitos deste estudo, é perceber que o modo como se procedeu, pelas suas lacunas e falta de credibilidade, não pareceram lesar aqueles Estados ao ponto de os levar a adoptar os standards de transparência que, tanto a OCDE, como a EU, procuram implementar nas relações transfronteiriças. Ou seja, enquanto sanção (compulsória) não resultou. Ao nível da *tax morale*, conclui-se, assim, que a sensibilidade à reputação existe mas que, talvez pelas circunstâncias concretas e pelas falhas acima apontadas ou pela própria natureza estatal, que possui a sua independência e soberania próprias, esta não foi suficientemente elevada para que se pudesse concretizar na observância dos objectivos prosseguidos então pela OCDE.

III – Da aplicabilidade da *tax morale* às grandes empresas e aos paraísos fiscais

Cabe-nos retirar conclusões acerca da possibilidade de aplicar a *tax morale* às empresas e aos Estados.

A teoria da *tax morale*, teoricamente pensada para uma aplicação a pessoas singulares, e daí basear-se em “factores subjectivos” que não podem ser, à partida, transpostos para uma entidade coletiva, como uma empresa ou um Estado, parece poder ser aproveitada nas considerações respeitantes à reputação.

No que toca às empresas, podemos usar como indícios a sua estratégia empresarial, o tipo de incentivos dados aos seus profissionais, a postura dos administradores e gestores perante o risco da perda de reputação, o modo de intervenção

das empresas de consultoria, havendo, e o cuidado e esforço colocado nas obrigações acessórias que aquela deve à administração tributária.

Já no que toca aos Estados, o caso analisado foi muito específico e a forma como os acontecimentos se sucederam permitiram-nos tirar algumas conclusões que se baseiam, claro está, numa hipotética aplicação da teoria da *tax morale*, muito adaptada à natureza estatal. No entanto, parece-nos que esta adaptação tem uma base sustentada: baseia-se nas escolhas desses Estados, entre manter a postura que haviam adoptado décadas antes ou adoptar os princípios que lhe estavam a ser inculcados pela OCDE. Ou seja, a nossa forma de avaliar a *tax morale* de um Estado será, exactamente, avaliando o regime fiscal que eles decidiram adoptar ou manter, à luz do que lhes estava a ser exigido.

Conclusão

- I. A *Tax morale* é uma ideia que pretende explicar alguns dos factores, alheios ao simples cálculo do risco, que influenciam o contribuinte na sua disposição para o pagamento dos impostos. Factores subjectivos, resultantes de estímulos externos, de padrões ético-morais ou sentimentos do contribuinte, assim como da idade, educação ou até religião.
- II. As normas morais fornecem ao individuo os critérios de actuação adequada, de retidão, e a sua inserção num grupo e as próprias normas que o conformam vão influenciar essa percepção de retidão do contribuinte. Assim se justifica que, estando integrado num grupo social onde ninguém paga os impostos, eu veja o não pagamento como algo aceitável.
- III. No que toca a sentimentos, a culpa e a vergonha surgem como reacção à sua exposição enquanto elemento incumpridor dos padrões exigidos por outrem. Aqui entra a questão concreta da reputação do individuo como factor influente na sua *tax morale*.
- IV. Ao mesmo tempo, um sistema justo influencia a prontidão do contribuinte no pagamento dos seus impostos, principalmente quando este tem a percepção de que é mais onerado do que os restantes.
- V. A justiça em sido vista como falta de arbitrariedade no tratamento dos cidadãos, cabendo a cada um a sua quota-parte de direitos e deveres. No campo tributário, esta noção tem sido reconduzida aos conceitos de equidade, igualdade e, sobretudo, capacidade contributiva.
- VI. Também o tratamento dos contribuintes com respeito pelos seus direitos e pela sua posição na relação jurídica tributária, sem incoerências e falta de critérios na actuação da administração, incrementará a *tax morale*.
- VII. Do mesmo modo, a consciência de que o seu contributo para as despesas do Estado está a ser mal gerido, acarretando, possivelmente, uma maior oneração o contribuinte, pode influenciar negativamente a *tax morale* do individuo.
- VIII. A verdade é que uma teoria de uma actuação puramente baseada no risco não explica porque é que há tanta disposição para colaborar quando aquele é baixo, porque é que o ambiente onde se insere tem tanta influência ou porque é que os

seus valores morais e a sua reputação aumentam a sua predisposição para cooperar.

- IX. Assim, esta ideia da *tax morale* deve ser considerado para efeitos de política fiscal, devendo apelar-se às motivações éticas e morais do contribuinte e fomentando a confiança na máquina fiscal.
- X. Focando na questão da reputação, como elemento influente na *tax morale*, interessa saber se a humilhação ou a vergonha sentida pelo contribuinte, como punição, vai influir na sua conduta. Este tipo de sanção será aquele que negativamente aquele membro entre a comunidade, associando-o a um estatuto de criminoso ou incumpridor.
- XI. Seria expectável que, no âmbito de uma actividade económica, as empresas fossem lesadas na sua reputação e, conseqüentemente, nos seus proveitos económicos ao serem alvo deste tipo de sanção. Este raciocínio parece ser de aplicar às listas internas de contribuintes faltosos, usadas pelas diferentes jurisdições, para levá-los compulsivamente a pagar as suas dívidas fiscais, apesar de não haver estudos que comprovem a sua eficácia.
- XII. Para analisar a possível existência de uma *tax morale* das empresas, em especial as multinacionais, e dos paraísos fiscais, importa perceber a inserção destes no panorama internacional, à luz dos critérios da OCDE que os qualificam enquanto tal.
- XIII. Por possibilitarem a redução da carga fiscal através do planeamento agressivo, a OCDE moveu esforços no sentido de levar a uma alteração das legislações fiscais internas daqueles Estados, políticas essas focadas no atracão de investimento estrangeiro e que provocam a erosão da base tributária dos outros Estados.
- XIV. O BEPS vem atacar os mecanismos usados pelas empresas, criando foco na substância das operações e no papel da transparência, ao mesmo tempo que tenta preencher lacunas originadas pelo comércio electrónico, pelos critérios da fonte e de residência e pelos Acordos Para Evitar a Dupla Tributação.
- XV. Ao mesmo tempo, parece ser de concluir que as empresas de maior dimensão têm maior propensão para a adoção de esquemas de planeamento agressivo,

- dados que possuem maior capacidade para investir em profissionais especializados e possuem estruturas que mais facilmente permitem a deslocalização da actividade.
- XVI. Também dentro da empresa, a motivação, através de incentivos pecuniários, que esta dá aos seus profissionais pode gerar efeitos perversos, já que não apela ao profissionalismo dos mesmos, pode influenciar a *tax morale* daqueles.
- XVII. No recurso à humilhação como sanção conhecem-se alguns efeitos perversos: pode não haver a reacção esperada da comunidade porque não houve uma efectiva violação de uma norma legal, a comunidade civil pode perder a confiança na capacidade do governo para lidar com estes casos e os investidores podem sentir-se agradaados pela ideia de uma gestão mais arriscada.
- XVIII. A ostracização daquelas companhias pelos investidores e consumidores não é certa, o que afecta a eficiência da punição. Na verdade, por não ser vista como uma violação directa de uma norma, a evasão fiscal por parte das grandes empresas não tem acarretado grandes perdas no seu valor no mercado, podendo até atrair investidores que optem por uma gestão mais arriscada.
- XIX. Concluiu-se, naqueles termos, que a crescente mobilidade do capital e a oportunidade criada pelo auxílio de profissionais especializados em matéria fiscal provaram ser factores influentes nas actuais estratégias das empresas. Estas sentem-se tentadas a adoptar aquelas que permitem a redução do peso da carga fiscal, potenciado pelo conhecimento de que as outras empresas também o fazem e sem grandes consequências.
- XX. Os incentivos monetários aos trabalhadores das empresas podem ser vistos como motivações extrínsecas, que distorcem a sua percepção de retidão, ou, pelo menos, incrementam a sua propensão para a adoção daquelas práticas.
- XXI. Em suma, e em resposta à questão colocada, a existência de paraísos fiscais parece ter influência na *tax morale* das grandes empresas, por força do sentido de oportunidade e da existência de meios.
- XXII. Já na demonstração da existência de uma *tax morale* dos paraísos fiscais, a OCDE foi a entidade internacional que se destacou, através da criação de listas negras.
- XXIII. O relatório da OCDE, datado de 1998, “Harmful Tax Competition”, cujo principal objectivo era identificar as jurisdições que acarretavam efeitos

negativos para a concorrência fiscal e combater essas distorções, esteve na base da lista negra que, em 2004, continham quatro nomes, desaparecendo por completo em 2009. Numa visão superficial, esta lista parece ter resultado.

- XXIV. A verdade é que a medida registou falhas na sua criação e vigência. Entre elas, a falta de colaboração da Suíça e do Luxemburgo e algumas falhas procedimentais, no que toca ao prazo e aos países que a integravam, tendo sido acusada de discriminação contra os países pobres. Acrescentar, a ausência dos EUA.
- XXV. Está também provado que seria pior para um Estado, em termos de reputação, ser associado a lavagem de dinheiro ou a terrorismo, fazendo com que, para alguns investidores, marcar um Estado como sendo defensor de um sigilo absoluto possa atrair ainda mais investimento para aquele território.
- XXVI. Até na questão da troca de informações a OCDE não conseguiu atingir os seus objetivos, sendo actualmente uma das áreas em que se têm aplicado esforços no âmbito de uma colaboração interestadual.
- XXVII. Um grande sinal de que as listas tiveram a sua eficácia limitada é que, na prática, nada mudou. Aqueles Estados mantiveram, substancialmente, o seu regime fiscal de maneira a que fosse mais apetecível para investidores. Parece-nos que estes Estados se mantiveram indiferentes.
- XXVIII. Em termos de *tax morale*, a suposta falta de credibilidade da OCDE e a não colaboração por parte dos outros paraísos fiscais, dando-lhes a sensação de que “todos o fazem” e de que sairão impunes, podem justificar esta indiferença por partes destes Estados. Assim, apesar de concluirmos pela existência de sensibilidade à reputação que estes possuem, estes Estados, se considerarmos que a ideia de *tax morale* se lhes aplica, deverão tê-la baixa, por força daquela indiferença.
- XXIX. Sendo certo que é uma teoria voltada para pessoas singulares, parece ser de acreditar, através da análise das estratégias e dos regimes adotados, que a questão da reputação, no modo como é tratada pela *tax morale*, pode ser transposta para entidades colectivas, empresas e países.

BIBLIOGRAFIA

ADDISON, T. (2009) "Shooting blanks: the war on tax havens." *Indiana Journal of Global Legal Studies* 16.2, Law Library Indiana University, 703-727

AHMED, E.; Braithwaite, V. (2005) "Understanding Small Business Taxpayers Issues of Deterrence, *Tax morale*, Fairness and Work Practice". *International small business journal*, 23.5, Australian National University, 539-568

ALM, J.; Torgler, B. (2006) "Culture differences and *tax morale* in the United States and in Europe", *Journal of Economic Psychology*, 27.2, 224-246

AMBROSANIO, M.; Caroppo, M (2005) "Eliminating Harmful Tax Practices in Tax Havens: Defensive Measures by Major EU Countries and Tax Haven Reforms." *Canadian Tax Journal* 53.3, p. 685

ANDREONI, J.; Erard, B.; Feinstein, J. (1998) "Tax compliance". *Journal of Economic Literature*, 36.2, American Economic Association, 818-860

AQUINO, T., Couto, F; Aquino, S. (1990) "Tratado da justiça", *Resjurídica*, - 280 p.

AUSTIN, C.; Wilson, R (2013) "Are Reputational Costs a Determinant of Tax Avoidance?", *American Taxation Association Midyear Meeting: Tax Avoidance in an International Setting*, 1-50

AVI-YONAH, R. (2001) "Globalization and tax competition: implications for developing countries." *Cepal Review* 74, University of Michigan Law School, 59-66,

AVI-YONAH, R.; Lahav, Y. (2011) "The Effective Tax Rate of the Largest US and EU Multinationals.", *Law & Economics Working Papers. Paper 41, Michigan Law*, 1-17

AZMAN, D., (2010) "Don't Tell Mom I Didn't Pay My Taxes!: The Efficacy of State Shaming Campaigns on Taxpayer Compliance and Ideas for the Future" (March 3, 2010). *Tax Lawyer*, Vol. 63, No. 4, 1251-1277

BAKER, G.; Jensen, M.; Murphy, K. (1988) "Compensation and incentives: Practice vs. theory." *The journal of Finance* 43.3, *Papers and Proceedings of the Forty-Seventh Annual Meeting of the American Finance Association, Chicago*, 593-616

BARTELSMAN, E.; Beetsma, R. (2003) "Why pay more? Corporate tax avoidance through transfer pricing in OECD countries". *Journal of Public Economics* 87.9, 2225-2252

BBC News UK (2013) "G20 backs plan to stop global tax avoidance and evasion".
Notícia publicada online em 20-07-2013 [Acedido online em
<http://www.bbc.com/news/uk-23389695>]

BECCARIA, C. (1998) "Dos delitos e das penas", tradução de José Faria Costa ; revista
por Primola Vingiano. - Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço de Educação,
1-166

BLANK, J. (2009) "What's Wrong with Shaming Corporate Tax Abuse." *Tax Law
Review* 62, pp. 539

BOOK, A. (1998) "Shame on you: An analysis of modern shame punishment as an
alternative to incarceration." *Wm. & Mary L. Rev.* 40, 681-686,

BRATTON, W.; McCahery, J. (2001) "Tax coordination and tax competition in the
European Union: evaluating the code of conduct on business taxation." *Common
Market Law Review* 38.3, 677-718

CAMERON, S. (1988) "The economics of crime deterrence: a survey of theory and
evidence." *Kyklos*, 1988, vol. 41, issue 2, pages 301-23

CAMPBELL, D. (2008) "Nonfinancial Performance Measures and Promotion-Based
Incentives." *Journal of Accounting research* 46.2, 297-332

CARL LEVIN – U.S. SENATOR MICHIGAN (2009) Statement of Senator Carl Levin
on Introducing the Stop Tax Haven Abuse Act, Part II. [Acedido online:
<http://www.levin.senate.gov/newsroom/press/release/?id=ff259b44-052e-4ef7-b4f2-7d563212f023>]

CHAVES, K.; Machado e Silva, C. (2013) "A tatuagem na prisão: Considerações acerca
da identidade e do estigma." *Revista Pleiade* 11.11, 44-52

CHEN, S.; et al. (2010) "Are family firms more tax aggressive than non-family firms?."
Journal of Financial Economics 95.1, 41-61.

CHIRICOS, T.; et al. (2007) "The labeling of convicted felons and its consequences for
recidivism*." *Criminology* 45.3, 547-581

CHRISTENSEN, J.; Murphy, R. (2004) "The social irresponsibility of corporate tax
avoidance: Taking CSR to the bottom line." *Development* 47.3, 37-44

CHRISTIANS, A. (2010) "Taxation in a Time of Crisis: Policy Leadership from the
OECD to the G20." *Northwestern Journal of Law & Social Policy*, Vol. 5, Univ. of
Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1107, 1-22,

CIARAVOLO, E. (2011) "Once a Criminal, Always a Criminal: How Do Individual Responses to Formal Labeling Affect Future Behavior? A Comprehensive Evaluation of Labeling Theory", Electronic Theses, Treatises and Dissertations. Paper 3608, 1-104

CLOYD, C.; Pratt, J.; Stock, T. (1996) "The use of financial accounting choice to support aggressive tax positions: Public and private firms." *Journal of Accounting Research* 34.1, 23-43

CNN Money (2013) GAO: U.S. corporations pay average effective tax rate of 12.6%. Notícia publicada online em 1-07-2013 [Acedido online: <http://money.cnn.com/2013/07/01/news/economy/corporate-tax-rate/>]

CRINION, G. (1986) "Information Gathering on Tax Evasion in Tax Haven Countries." *Int'l L.* Vol. 20, 1209-1245

CULLIS, J; Lewis, A. (1997) "Why people pay taxes: From a conventional economic model to a model of social convention". *Journal of economic psychology*, 18.2, University of Bath, Centre for Economic Psychology, 305-321

DAL BÓ, E.; Dal Bó, P. (2009) "Do the Right Thing: The Effects of Moral Suasion on Cooperation". No. w15559, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., 1-43

DAVIES, R. (2005) "State tax competition for foreign direct investment: A winnable war?." *Journal of International Economics* 67.2, 498-512

DESAI, M.; Foley, C.; Hines Jr, J. (2006) "The demand for tax haven operations." *Journal of Public Economics* 90.3, 513-531

DHARMAPALA, D.; Hines Jr., J. (2007) "Which countries become tax havens?.", *American Law & Economics Association Annual Meetings*. Bepress, 1058-1068

DINIS, E. (2011) "O Centro Internacional de Negócios da Madeira: Comparação do seu Regime com o dos Paraísos Fiscais", *Dissertação de Mestrado*. Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão, 1-51

DWYER, T. (2002) "Harmful Tax Competition and the Future of Offshore Financial Centers." *Journal of Money Laundering Control* 5.4, 302-317

DYRENG, S.; Hanlon, M.; Maydew, E. (2008) "Long-run corporate tax avoidance." *The Accounting Review* 83.1, 61-82

EDEN, L.; Kudrle, R. (2005) "Tax Havens: Renegade States in the International Tax Regime?*" *Law & Policy* 27.1, 100-127

EDLUND, J.; Aberg, R. (2002) "Social norms and tax compliance". *Swedish economic policy review*. 9.1, 201-231

EIDE, E. (2000) "Economics of criminal behavior". Encyclopedia of law and economics 5, 345-389

ELSAYYAD, M., Konrad, K., (2012) "Fighting multiple tax havens." Journal of International Economics 86.2, 295-305.

ESPINOSA, B. (2009) "Tratado Político", trad., introdução e notas Diogo Pires Aurélio, Ver. Homero Santiago, WMF Martins Fontes, São Paulo, 1- 140

ETZIONI, A. (1986) "Tax evasion and perceptions of tax fairness: A research note". The Journal of applied behavioral science, 22.2, 177-185

FELD, L.; Frey, B. (2007) "Tax compliance as the result of a Psychological tax contract: The role of incentives and responsive regulation". Law & Policy, 29.1, 102-120

FREY, B. (2003) "Deterrence and *tax morale* in the European Union". European Review 11.03, 385-406

FREY, B.; Feld, L. (a) (2002) "Deterrence and *tax morale*: how tax administrations and tax payers interact". OECD Papers 3.10, 385-406

FREY, B.; Feld, L. (b) (2002) "Deterrence and morale in taxation: an empirical analysis", CESifo, Working Paper Series No. 760, 1-41

FELD, L.; Frey, B. (c) (2002) "The tax authority and the taxpayer: An exploratory analysis". Unpublished Manuscript, University of Zurich p.1-35. CiteSeerX [Acedido online:<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.200.8641&rep=rep1&type=pdf>]

FREY, B.; Jegen, R. (2001) "Motivation crowding theory". Journal of economic surveys, 15.5, December 2001, 589-611

FUEST, C.; et al. (2013) "Profit shifting and aggressive tax planning by multinational firms: Issues and options for reform". No. 13-078. ZEW Discussion Papers, 30p.

GALLE, B. (2008) "Tax Fairness". Washington and Lee Law Review 1323 (2008); FSU Law and Economics Research Paper No. 07-34; FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 300

GALLEMORE, J.; May Dew, E.; Thornock, J. (2013) "The Reputational Costs of Tax Avoidance." Contemporary Accounting Research, p.54

GENSCHEL, P.; Rixen, T. (2012) "The International Tax Regime: Historical Evolution and Political Change.", Junho, 40p., Available at SSRN 2139665

GILL, V.; Maynard, D. (1995) "On" labeling" in actual interaction: Delivering and receiving diagnoses of developmental disabilities." *Social Problems*, 11-37

GNEEZY, U.; Meier, S.; Rey-Biel, P. (2011) "When and why incentives (don't) work to modify behavior." *The Journal of Economic Perspectives* 25.4, 191-209

GRAVELLE, J. (2009) "Tax Havens: International tax avoidance and evasion.", Congressional Research Service, Library of Congress, 1-56

GRIFFITHS, C.; Dandurand, Y; Murdoch, D. (2007) "The social reintegration of offenders and crime prevention". National Crime Prevention Centre, Canadá, 1-36

GRUBERT, H. (2000) "Tax planning by companies and tax competition by governments: Is there evidence of changes in behavior?." *International Taxation and Multinational Activity*, University of Chicago Press, 113-142

HANLON, M.; Slemrod, J. (2009) "What does tax aggressiveness signal? Evidence from stock price reactions to news about tax shelter involvement." *Journal of Public Economics*, Elsevier, 93.1, 126-141

HAREL, A.; Klement, A. (2005) "The Economics of Shame: Why More Shaming May Deter Less.", 1-26, Available at SSRN 789244,

HELLEINER, E.; Pagliari, S. (2009) "Towards a new Bretton Woods? The first G20 leaders summit and the regulation of global finance.", *New Political Economy* Vol. 14, Iss. 2, 2009, 275-287

HIBBS, D.; Piculescu, V. (2010) "Tax Toleration and Tax Compliance: How Government Affects the Propensity of Firms to Enter the Unofficial Economy." *American Journal of Political Science* 54.1, 18-33

HINES, J. (2010) "Treasure islands". *The Journal of Economic Perspectives*, 24.4, 103-125

HIRSCH, A.. (1992) "The rise of the penitentiary: Prisons and punishment in early America". New Haven: Yale University Press.

HONG, Q.; Smart, M. (2010) "In praise of tax havens: International tax planning and foreign direct investment." *European Economic Review* 54.1, 82-95

IMF (2013) "Issues in international taxation and the role of the IMF". International Monetary Fund [Acedido em: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/062813.pdf>]

JACKSON, J. (2012) "The Financial Action Task Force: An Overview", Congressional Research Service, 1-8

JENKINS, R. (2005) "Globalization, corporate social responsibility and poverty." *International affairs* 81.3, 525-540

JOGARAJAN, S.; Stewart, M. (2007) "Harmful Tax Competition: Defeat or Victory?.", *Australian Tax Forum*, Vol. 22, No. 1, U of Melbourne Legal Studies Research Paper No. 272, 3-17

JOHANNESSEN, N.; Zucman, G. (2012) "The end of bank secrecy? An Evaluation of the G20 tax haven crackdown.", *American Economic Journal: Economic Policy*, American Economic Association, vol. 6(1), pages 65-91

JORNAL DE NOTÍCIAS (2013) "Áustria recusa-se a levantar sigilo bancário, ao contrário do Luxemburgo". Notícia publicada online a 07-04-2013 [Acedido online: http://www.jn.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=3152048&page=-1]

JUSTMAN, M.; Thisse, J.; Ype rsele, T. (2002) "Taking the bite out of fiscal competition." *Journal of Urban Economics* 52.2, 294-315

KAHAN, D. (1996) "What do alternative sanctions mean?", *University of Chicago Law Review*, Vol. 63, p. 591

KAHAN, D. (2006) "What's Really Wrong with Shaming Sanctions." *Texas Law Review* 84, pp 2075

KARP, D. (1999) "New Debate about Shame in Criminal Justice: An Interactionist Account, The." *The Justice System Journal*, Vol. 21, No. 3, National Center for State Courts, 301-322

KIRCHLER, E.; et al. (2012) "Combining psychology and economics in the analysis of compliance: From enforcement to cooperation". *Economic Analysis and Policy*, Queensland University of Technology (QUT), School of Economics and Finance, vol. 42(2), 133-152

KLEIN, K. (2013) - Don't Be Tempted by 'Shelf Corporations', *Bloomberg Businessweek*, 14 Jul 2009 [consult. 15 Out 2013], disponível em http://www.businessweek.com/smallbiz/content/jul2009/sb20090714_626511.htm)

KLEMM, A.; Van Parys, S. (2009) "Empirical evidence on the effects of tax incentives, No. 2009-2136, *International Monetary Fund*, 393-423

KOGUT, B. (1983) "Foreign Direct Investment as a Sequential Process." 38-56,

KOHN, A. (1993) "Why incentive plans cannot work." *Harvard business review* 71, 54-63

KONRAD, K.; Salmai, Q. (2012) "The last refuge of a scoundrel? Patriotism and tax compliance". *Economica*, 79.315, 516-533

KORNHAUSER, M. (2008) "Normative and cognitive aspects of tax compliance: Literature review and recommendations for the IRS regarding individual taxpayers". 2007 Annual Report to Congress. Vol. 138, 138-180

KUDRLE, R. (2008) "The OECD's harmful tax competition initiative and the tax havens: from bombshell to damp squib". Global Economy Journal 8.1, University of Minnesota, 1-23

KUDRLE, R. (2009) "Did blacklisting hurt the tax havens?". Journal of Money Laundering Control 12.1; Emerald Group Publishing Limited, 33-49

LEE, N.; Swenson, C. (2012) "Are Multinational Corporate Tax Rules as Important as Tax Rates?". The International Journal of Accounting 47.2, 155-167

LEVI, M. (1991) "Regulating money laundering - The Death of Bank Secrecy in the UK". British Journal of Criminology 31.2, 109-125

LISI, G. (2013) "*Tax morale, Tax Compliance and the Optimal Tax Policy*", No. 0313. University of Valencia, ERI-CES, 1-10

LOPES, C. (2012) "Os benefícios e os custos do cumprimento fiscal – breve revisão da literatura", Argumentum, Revista de Direito, nº 13, p.17

LOPES, C. (2013) "Os custos de cumprimento fiscal nas pequenas e médias empresas – a percepção dos Técnicos Oficiais de Contas (TOCS)", Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal - Ano V - Número 3 – Outono, p.133

LOPES, C.; Santos, A. (2013) "O Cumprimento Fiscal em Portugal - Fatores Associados a Erros e Atrasos na Entrega das Declarações Fiscais das Pessoas Singulares", Revista do Instituto de Direito Brasileiro, FDUL, Ano 2, nº 12, 1-24

MAIL ONLINE (2011) "Big four auditors 'embedded in tax haven world'", notícia publicada online [Acedido online: <http://www.dailymail.co.uk/money/article-1351703/Big-auditors-embedded-tax-haven-world.html>]

MARQUES DA SILVA, G. (2001) "Direito penal português – parte geral I (introdução e teoria da lei penal)", Lisboa: Verbo, 2ª edição, 79-101

MARTINEZ, L. (2003) "Trouble with Taxes: Fairness, Tax Policy, and the Constitution, The." 31 Hastings Const. L.Q., p.413

MARX, K. (1875) "Crítica ao Programa de Gotha", trad. Desconhecido - Portal Domínio Público: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000035.pdf> [acedido a 24 de Março 2014]

MELO, G. (2000) "Taxation in the Global Arena: Preventing the Erosion of National Tax Bases or Impinging on Territorial Sovereignty (A Critique of the OECD's Report: Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue)". Pace Int'l L. Rev. 12, 183-211

MENZEI, K. (2005). Circle Sentencing as a Shaming Sanction. Restorative Justice Online. Washington, DC: PFI Centre for Justice and Reconciliation, 1-19

MILLER, J. (1993) "Indeterminacy, Complexity, and Fairness: Justifying Rule Simplification in the Law of Taxation". Wash. L. Rev. 68, p.1

MINTZ, J. (1990) "Corporate tax holidays and investment." The World Bank Economic Review 4.1, 81-102

MITCHELL, D. (2013) "OECD Launches New Effort to Undermine Tax Competition". Tax & Budget, nº 68, Março 2013, Cato's Institute [disponível online: http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/tbb_68.pdf, acessado a 30 de Setembro 2013]

MORISSET, J.; Pirnia, N. (2000) "How tax policy and incentives affect foreign direct investment: a review". Vol. 2509. World Bank Publications

MORRISS, A.; Moberg, L. (2011) "Cartelizing Taxes: Understanding the OECD's Campaign against "Harmful Tax Competition". University of Alabama Public Law Research Paper, 1950627, 1-64

MURPHY, R, Viguera, J. "Tax Justice Network." Closing the floodgates—collecting tax to pay for development (2007).

MURPHY, K. (2003) "Procedural justice and tax compliance". Australian Journal of Social Issues, 38.3, 379-408

MURPHY, K. (2004) "The role of trust in nurturing compliance: A study of accused tax avoiders." Law and Human Behavior 28.2 (2004), 187-209

MUSGRAVE, R. (1990) "Horizontal equity, once more." National Tax Journal 43.2, 113-122

NABAIS, J. (2010) "A soberania fiscal no actual quadro de internacionalização, integração e globalização económicas." Direito Público 1.6, 69-93

NABAIS, J. (2012) "Direito Fiscal", Almedina, 7ª edição

NETTER, B. (2005) "Avoiding the shameful backlash: social repercussions for the increased use of alternative sanctions." The Journal of Criminal Law and Criminology (1973-) 96.1, 187-216

PALAN, R. (2002) "Tax havens and the commercialization of state sovereignty". International Organization 56.1, 151-176

PALMA, C. (2008) "Novo regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira – características fundamentais." Revista Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas Nº99, 44-48

PERSAUD, B. (2001) "OECD curbs on offshore financial centres: a major issue for small states." The Round Table 90.359, 199-212

SIQUEIRA, V.; Portella, H. (2006) "Justiça em John Rawls". Revista de Direito, Procuradoria Geral do Rio de Janeiro, volume 60, 306-318

POSNER, E. (2000) "Law and social norms: The case of tax compliance." Virginia Law Review, 1781-1819

PÚBLICO (2013) "Luxemburgo pronto a reduzir sigilo bancário". Notícia publicada online a 07-04-2013 [Acedido online: <http://www.publico.pt/economia/noticia/luxemburgo-pronto-a-reduzir-sigilo-bancario-1590442>]

RAPHAEL, M.; Counsel, S. (2010) "Who's evading whose taxes when everywhere is offshore to everywhere else?", Fraud and Criminal Activity, Offshore Investment Magazine, 13-16

RAWLS, J. (2001) "Uma teoria da Justiça", Ed. Presença

ROSENZWEIG, A. (2010) "Why Are There Tax Havens." Wm. & Mary L. Rev. 52, 923-995

ROUSSEAU, J. (1999) "O Contrato Social", Trad. António de Pádua Danesi, São Paulo, Martins Fontes, 1- 186

SANCHES, S. (2007) "Manual de Direito Fiscal", Coimbra Editora, 3ª edição

SANCHES, S. (2010) "Justiça Fiscal", Fundação Francisco Manuel dos Santos

SHARMAN, J. (2009) "The bark is the bite: International organizations and blacklisting." Review of International Political Economy 16.4, 573-596

SCHOENBLUM, J. (1995) "Tax Fairness or Unfairness-A Consideration of the Philosophical Bases for Unequal Taxation of Individuals". Am. J. Tax Pol'y 12, p.221

SIKKA, P. (2013) "The Tax Avoidance Industry", 15-30, University of Essex

SIKKA, P.; Hampton, M. (2005) "The role of accountancy firms in tax avoidance: some evidence and issues." Accounting Forum. Vol. 29. No. 3, 325-343, Elsevier

SINGLE, L. (1999) "Tax holidays and firms' subsidiary location decisions." *Journal of the American Taxation Association* 21.2, 17-34

SLEMROD, J. (2008) "Why Is Elvis on Burkina Faso Postage Stamps? Cross-Country Evidence on the Commercialization of State Sovereignty". *Journal of Empirical Legal Studies* 5.4, 683-712

SLEMROD, J.; Wilson, J (2009) "Tax competition with parasitic tax havens." *Journal of Public Economics* 93.11, 1261-1270

SMITH, A. (1996) "A Riqueza das Nações", Vol. II, Trad. Luiz João Baraúna, Ed. Nova Cultural

STUFF.COM.NZ (2014) Tax evasion, havens on G20 hit list. Notícia publicada online em 24-02-2014 [Acedido online: <http://www.stuff.co.nz/dominion-post/news/politics/9755426/Tax-evasion-havens-on-G20-hit-list>]

SULLIVAN, M. (2004) "Data show dramatic shift of profits to tax havens." *Tax Notes* 13, 1190-1200

SULLIVAN, M. (2007) "Lessons from the last war on tax havens." *Tax Notes* 116.30, 327-337

TANNENBAUM, F. (1938) *Crime and the Community*. Columbia University Press.

TEATHER, R. (2006) "The benefits of tax competition." IEA Hobart Paper 153, 167pp.

THEATER, R. (2009) "Tax competition: How tax havens help the poor?". Adam Smith Institute, 1-3

TIPKE, K. (2002) "Moral Tributaria del Estado y de los Contribuyentes". Editora Marcial Pons

TORGLER, B. (a) (2003) *Tax morale: theory and empirical analysis of tax compliance*. Dissertação para obtenção do Grau de Doutor em Ciências Políticas. Universidade de Basileia. [URL: http://edoc.unibas.ch/56/1/DissB_6463.pdf, acedido a 23 de Outubro 2013]

TORGLER, B. (b) (2003) "Tax morale in transition countries". *Post-communist economies*, 15.3, 357-381

TORGLER, B. (2004) "Tax morale in Asian countries". *Journal of Asian Economics* 15.2, 237-266

TORGLER, B. (a) (2005) "Tax morale in Latin America". *Public Choice*, 122.1-2, 133-157

TORGLER, B. (b) (2005) "*Tax morale* and direct democracy". *European Journal of Political Economy*, 21.2, 521-531

TORGLER, B.; Schaltegger, C. (c) (2005) "*Tax morale* and fiscal policy." *Centre for Research in Economics, Management and the Arts Working Paper*30, 1-34

TORGLER, B. (2007) "Tax compliance and *tax morale*: a theoretical and empirical analysis", Edward Elgar Publishing

UK PARLIAMENT (2013) "Tax avoidance: the role of large accountancy firms". *Relatório da 44ª Sessão de 2012-13 da Câmara dos Comuns. House of Commons Committee of Public Accounts* [Acedido online: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/870/870.pdf>]

UNGER, B.; Ferwerda, J. (2008) "Regulating money laundering and tax havens: The role of black-listing." *Tjalling C. Koopmans Institute Discussion Paper Series* 8.12, 1-33

VANDENBURGH, J. (2013) "Closing International Loopholes: Changing the Corporate Tax Base to Effectively Combat Tax Avoidance". *Valparaiso University Law Review* 47.1, 313-355

VASQUES, S. (2008) "O princípio da equivalência como critério de igualdade tributária", *Almedina*

VASQUES, S. (2012) "The Madeira Free Trade Zone: Compliance and Control Issues." *European taxation*, vol.52, nº4, 149-154

WEINTRAUB, S. (2002) "Disrupting the financing of terrorism". *Washington Quarterly* 25.1, 53-60

WENZEL, M. (2005) "Motivation or rationalization? Causal relations between ethics, norms and tax compliance". *Journal of Economic Psychology*, 26.4, 491-508

WHITMAN, J. (1998) "What is wrong with inflicting shame sanctions?". *The Yale Law Journal*, 107.4, 1060-1068

WILSON, J.; Wildasin, D. (2004) "Capital tax competition: bane or boon." *Journal of Public Economics* 88.6, 1065-1091

WOUTERS, J.; Kerckhoven, S. (2011) "OECD and the G20: An Ever Closer Relationship, The." *Geo. Wash. Int'l L. Rev.* 43, 1-33

YOUNG, H. (1988) "Distributive justice in taxation". *Journal of Economic Theory*, 44.2, 321-335

Legislação consultada:

Lei nº 60-A/2005 respeitante ao Orçamento de Estado para 2006 - <http://www.dre.pt/pdf1s%5C2005%5C12%5C250A01%5C00020361.pdf> [acedido a 5 de Outubro 2013]

Documentos de Organizações Internacionais

CE (2003) Tributação dos rendimentos da poupança - Directiva 2003/48/CE do Conselho, de 3 de Junho de 2003, relativa à tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros [Acedido online: http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/131050_pt.htm em 5 de Outubro de 2013]

EC (2012) (a) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on concrete ways to reinforce the fight against tax fraud and tax evasion including in relation to third countries. 351 final [Acedido online: [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/com_rports/taxation/com\(2012\)351_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/com_rports/taxation/com(2012)351_en.pdf)]

EC (2012) (b) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL An Action Plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion. 722 final [Acedido online: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_en.pdf]

EC (2012) (c) COMMISSION RECOMMENDATION of 6.12.2012 on aggressive tax planning. 8806 final [Acedido online: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/c_2012_8806_en.pdf]

G8 INFORMATION CENTRE (2013) G8 Lough Erne Leaders Communiqué, 2013 Lough Erne Summit, Lough Erne, Northern Ireland, United Kingdom, June 18, 2013 [Acedido online: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lough-erne-communicue.html#tax>]

ITIO (2007) “Little Difference Between Onshore And Offshore, New Analysis Of Oecd Data Reveals - “End stigmatisation and let us into treaty network”, say small countries Commonwealth calls for fair play”. News Release [http://www.itio.org/pdf/ITIO_press_release_1_May2007.pdf, acedido em 14 de Outubro]

OCDE (1998) “Harmful Tax Competition, an emerging global issue”, [Acedido online: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>]

OCDE (2009) "Countering Offshore Tax Evasion",
:<http://www.oecd.org/ctp/harmful/42469606.pdf>;

OCDE (2012) "Update to article 26 of the OECD model tax convention and its commentary" aprovado pelo Conselho da mesma organização em Julho de 2012
[Acedido online:[http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/120718_Article%2026-ENG_no%20cover%20\(2\).pdf](http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/120718_Article%2026-ENG_no%20cover%20(2).pdf)]

OCDE (a) (2013) "Austria, Luxembourg and Singapore among countries signing-on to end tax secrecy". Newsroom. Notícia publicada a 29-05-2013 [Acedido online:
<http://www.oecd.org/newsroom/austria-luxembourg-and-singapore-among-countries-signing-on-to-end-tax-secrecy.htm>]

OECD (b) (2013) Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing.
[Acedido online:
<http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/2313331e.pdf?expires=1395780713&id=id&accname=guest&checksum=7CE42847CF377114F2A65AA30CFBF097>]

UE (2012) Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia, 2012/C 326/01, 1-13 [Acedido online <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>]

Sites consultados:

Center for Freedom and Prosperity - <http://freedomandprosperity.org/> [acedido a 5 de Outubro 2013]

CTJ – Citizens for Tax Justice - <http://ctj.org/about/background.php> [acedido a 5 de Outubro 2013]

End Tax Haven Secrecy - <http://www.endtaxhavensecrecy.org/what-we-want/> [acedido a 5 de Outubro 2013]

FATF - Financial Action Task Force - <http://www.fatf-gafi.org/> [acedido a 5 de Outubro 2013]

FOMICRES - EUA - <http://www.fomicres.org/strategic.html> [acedido a 5 de Outubro 2013]

Global Finance Integrity - <http://www.gfintegrity.org/content/view/14/135/> [acedido a 5 de Outubro 2013]

ITIO – International Trade and investment Organization - <http://www.itio.org/> [acedido a 5 de Outubro 2013]

OCDE - Organisation for Economic Co-operation and Development - <http://www.oecd.org/about/> [acedido a 5 de Outubro 2013]

Tax Foundation - <http://taxfoundation.org/principles-sound-tax-policy> [acedido a 5 de Outubro 2013]

Tax Justice - <http://www.taxjustice.net/> [acedido a 5 de Outubro 2013]

US Department of Labor – Employment and Training Administration (n.d.)
Reintegration of Ex-Offenders- Adult Program - <http://www.doleta.gov/rexo/> [acedido a 5 de Outubro 2013]

ANEXOS

Tax Havens and Economic Growth, 1992–2006

Group of countries	Growth rate
World	2.42%
G7	1.75%
OECD	2.26%
Non-OECD except China	2.17%
Tax havens	2.85%
Non-havens	2.39%
Countries close to tax havens (excluding tax havens)	2.56%
Countries far from tax havens (excluding tax havens)	2.14%

Source: The table presents average annual per capita real GDP growth rates between 1992 and 2006, based on country data from the Penn World Tables, version 6.3 (<http://pwt.econ.upenn.edu/>), and supplemented, as needed, by information from the CIA (2009).

Notes: Group averages are constructed from country data using square roots of 1992 GDP as weights. Countries close to tax havens are non-haven countries located no more than 825 kilometers from a tax haven, with the measurement of distance including an adjustment for country sizes. In particular, “Distance” equals distances between geographic centers of each country minus an adjustment for country sizes that treats each country as though perfectly round and that equals the square root of the ratio of country land area and π .

[ANEXO 1] Hines, J. (2010: 121)

Note-se que a tabela é anterior à crise económica de 2008.

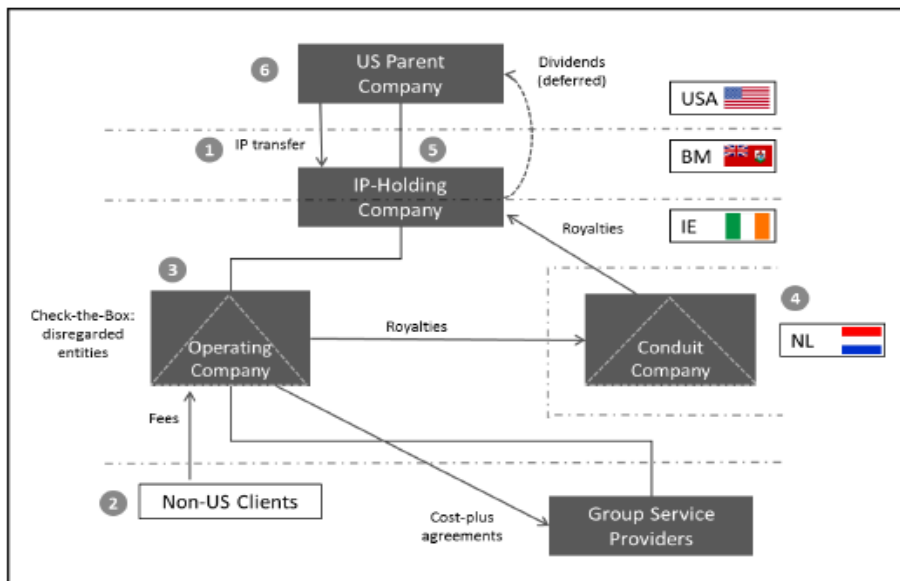


Figure 1: ‘Double Irish Dutch Sandwich’

[ANEXO 2] Fuest, C., et al. (2013:4) – “Double Irish Dutch Sandwich”

1999				2002			
Rank	Country	Before-Tax Profits	Effective Tax Rate	Rank	Country	Before-Tax Profits	Effective Tax Rate
1	United Kingdom	\$29,368	30%	1	Ireland	\$26,835	8%
2	Canada	21,244	22	2	Bermuda	25,212	2
3	Netherlands	19,390	10	3	Netherlands	20,802	9
4	Ireland	13,355	8	4	United Kingdom	19,717	31
5	Switzerland	11,699	6	5	Canada	19,626	26
6	Germany	11,636	27	6	Luxembourg	18,405	1
7	Japan	9,010	45	7	Switzerland	14,105	4
8	Bermuda	8,529	3	8	Japan	11,526	39
9	Mexico	7,049	31	9	Mexico	7,699	37
10	Cayman Islands	5,638	3	10	Singapore	7,533	11
14	Singapore	4,370	12	13	Germany	5,371	27
16	Luxembourg	4,032	2	21	Cayman Islands	2,809	5

Sources and Notes: Author's calculations using data from the Bureau of Economic Analysis (<http://www.bea.gov>) of the U.S. Department of Commerce. Effective tax rates include only foreign taxes. Data for 2002 are preliminary. Eight countries were in top 10 both years. Last 2 rows show 1999 rank of the other 2 2002 top 10 countries and the 2002 rank of the 2 other 1999 top 10 countries.

[ANEXO 3] Sullivan, M. (2004: 1190)

TABLE 3 Anti-Avoidance Legislation Adopted in Selected EU Countries

	Thin capitalization legislation	CFC legislation	Disallowance of interest, royalties, and fees	Transfer-pricing rules
Austria				
Belgium	+		+	
Denmark	+	+		+
Finland		+		+
France	+	+		+
Germany	+	+		+
Greece				+
Ireland				+
Italy	+	+	+	+
Netherlands	+			+
Norway		+		+
Portugal	+	+	+	+
Spain	+	+	+	+
Sweden		+		
United Kingdom	+	+		+

Source: International Bureau of Fiscal Documentation, *The Taxation of Companies in Europe* (Amsterdam: IBFD) (looseleaf).

[ANEXO 4] Ambrosanio, M. F.; Caroppo, M. S. (2005:694)